



N° 2863

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME VI

**OUTRE-MER**

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2010 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, l'intégralité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui se félicite que les prescriptions de la loi organique soient pleinement respectées et remercie vivement les services du ministère chargé de l'outre-mer.

Il déplore en revanche la publication tardive, postérieure à la date d'examen des crédits de la mission par votre Commission, du document de politique transversale relatif à l'outre-mer ; l'absence de ce document de synthèse prive les députés, et notamment les commissaires aux Lois, d'éléments indispensables à l'analyse de l'évolution de l'ensemble des crédits dédiés à l'outre-mer.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– MALGRÉ UNE RÉDUCTION DE 2,3 % SUR UN AN, LE NIVEAU DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » ASSURE LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES</b> .....	7
<b>A.– LA PARTICIPATION DE LA MISSION « OUTRE-MER » À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	7
1. Un budget qui s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique.....	7
<i>a) Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011-2013 : un effort particulier sur les dépenses d'intervention</i> .....	7
<i>b) La réduction du coût des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer : un « coup de rabet » sélectif</i> .....	10
2. ... tout en assurant le respect des prescriptions de la LODÉOM du 27 mai 2009 et des engagements pris en faveur de l'outre-mer lors du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.....	12
<i>a) Dans le prolongement des décisions prises en novembre 2009 par le Conseil interministériel de l'outre-mer</i> .....	12
<i>b) ... le financement des priorités du budget de la mission « outre-mer » est assuré</i> .....	13
<b>B.– L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS</b> .....	16
1. Deux statuts distincts aux yeux de l'Union européenne : « régions ultrapériphériques » (RUP) et « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM)...	16
2. L'effort budgétaire européen.....	18
<i>a) ... à l'égard des RUP françaises</i> .....	18
<i>b) ... à l'égard des PTOM français</i> .....	19
<b>II.– LA POURSUITE DES EFFORTS SOUTENUS ENGAGÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE MAINTIEN DE L'ORDRE OUTRE-MER</b> .....	20
<b>A.– UNE LUTTE SOUTENUE CONTRE LA DÉLINQUANCE</b> .....	21
1. Une évolution contrastée de la délinquance outre-mer.....	21
<i>a) L'évolution de la délinquance dans les départements d'outre-mer</i> .....	23
<i>b) L'évolution de la délinquance dans les collectivités d'outre-mer</i> .....	24
2. La montée en puissance des groupements d'interventions régionaux (GIR).....	25

B.– LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES OUTRE-MER.....	26
1. La stabilisation du taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer .....	26
2. La politique active de rénovation et d'extension des capacités .....	28
<b>III.– LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES : DES ÉVOLUTIONS DISTINCTES.....</b>	<b>29</b>
A.– LA POURSUITE DU PROCESSUS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	30
B.– L'ENGAGEMENT DE MAYOTTE DANS LA VOIE DE LA DÉPARTEMENTALISATION.....	31
1. La population mahoraise a plébiscité la transformation de Mayotte en DOM.....	31
2. Une nouvelle intervention du législateur est nécessaire .....	32
<i>a) Un statut déjà proche du droit commun des DOM .....</i>	<i>32</i>
<i>b) Une active préparation à la départementalisation de l'archipel.....</i>	<i>33</i>
<i>c) Deux projets de loi sont en cours d'examen par le Parlement .....</i>	<i>35</i>
3. Des efforts restent à accomplir avant la pleine transformation de Mayotte en DOM .....	35
<i>a) L'établissement d'un état civil fiable .....</i>	<i>36</i>
<i>b) La mise en place d'une fonction publique .....</i>	<i>38</i>
<i>c) L'extinction de l'activité judiciaire des cadis .....</i>	<i>38</i>
<i>d) La question de l'enseignement et de la maîtrise de la langue française .....</i>	<i>39</i>
<i>e) La question de la place de la femme dans la société mahoraise.....</i>	<i>39</i>
C.– VERS DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DANS LES DOM .....	41
<i>a) Les conclusions des États généraux de l'outre-mer .....</i>	<i>41</i>
<i>b) Les résolutions adoptées par les congrès des élus guyanais et martiniquais .....</i>	<i>42</i>
<i>c) Les résultats des référendums en Guyane et en Martinique .....</i>	<i>43</i>
D.– UNE RÉFORME ENVISAGÉE DES INSTITUTIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE .....	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Malgré des signes encourageants de reprise de la croissance française, la crise internationale majeure qui a frappé notre pays a considérablement dégradé notre solde budgétaire. Dès lors, pour ramener le déficit public à 3 % du produit intérieur brut à l'horizon 2013, le Gouvernement a engagé un effort important de redressement de nos finances publiques, prévoyant de ramener le solde budgétaire de l'État de - 150 milliards d'euros en 2010 à - 92 milliards d'euros en 2011. Ce redressement suppose une stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors dette et hors pensions, permise par des mesures transversales d'économies sur les crédits de fonctionnement et d'intervention à hauteur de 5 % en 2011 et par une limitation des niches fiscales et sociales.

Ces décisions courageuses compte tenu de l'état de nos finances publiques ont inéluctablement un impact sur le budget alloué à la mission « *oultre-mer* » pour l'exercice 2011 : dans le cadre du présent projet de loi de finances, **les crédits de paiement alloués à cette mission sont réduits de 2,3 %**. **L'impact est cependant bien moindre si on s'attache aux autorisations d'engagement, qui ne diminuent que de 0,6 %, signe que l'engagement de l'État outre-mer ne faiblit pas.**

La mission *oultre-mer* a vocation à contribuer à l'amélioration des conditions de vie et au développement endogène des départements et collectivités d'oultre-mer. Elle regroupe des crédits relatifs aux dispositifs spécifiques aux territoires ultramarins, destinés à financer notamment le développement d'équipements structurants, l'amélioration de l'habitat et le soutien à la création d'emplois outre-mer.

Ces domaines d'intervention sont en effet prioritaires outre-mer : votre rapporteur pour avis rappelle que les économies ultramarines ont pâti d'une conjoncture économique et sociale particulièrement défavorable en 2009. Dès le second semestre 2008, la quasi-totalité des secteurs marchands ont enregistré un ralentissement, induisant une dégradation de la situation de l'emploi : selon l'enquête *emploi* de l'INSEE, le taux de chômage a fortement augmenté à La Réunion – il y est passé de 24,5 % en 2008 à 27,2 % en 2009, la barre symbolique des 100 000 demandeurs d'emplois ayant été franchie pour la première fois depuis 2003 – et, dans une moindre mesure en Guadeloupe - 23,5 % contre 22 %. Globalement, les taux de chômage restent très élevés outre-mer – 22% en Martinique, 20,5 % en Guyane – par rapport au taux de la métropole – 9,6 % en 2009.

Analysant l'évolution des crédits de la mission outre-mer pour 2011, votre rapporteur pour avis a pu constater que, **malgré la réduction des crédits alloués pour 2011, le financement des politiques prioritaires de soutien à l'économie ultramarine demeure pleinement assuré, qu'il s'agisse de l'emploi ou du logement.** Il rappelle que les réformes de certains dispositifs contenues dans la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODÉOM), en matière de continuité territoriale notamment, ont permis une meilleure allocation des ressources, tandis que la réforme des niches fiscales engagée au plan national ne s'applique pas au logement social outre-mer.

L'examen des crédits de la mission *outre-mer* est également l'occasion pour votre rapporteur pour avis de faire le point sur les thèmes intéressant plus particulièrement votre commission des Lois.

À l'heure où deux collectivités s'apprêtent à changer de statut vis-à-vis de l'Union européenne – Saint-Barthélemy ayant demandé à passer du statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union à celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) associé à l'Union, tandis que Mayotte, futur département d'outre-mer devrait effectuer le chemin inverse –, votre rapporteur pour avis a estimé utile de faire le point sur **les relations entretenues par l'Union européenne avec les collectivités ultramarines françaises, sur un plan tant budgétaire qu'institutionnel.**

Votre rapporteur pour avis a par ailleurs souhaité analyser, comme les années précédentes, **l'évolution de la délinquance outre-mer** et poursuivre sa veille sur l'état et le taux d'occupation des **établissements pénitentiaires** outre-mer.

Enfin, l'examen du budget de la mission « *outre-mer* » fournit à votre rapporteur pour avis l'occasion de dresser le **bilan des évolutions institutionnelles** intervenues en 2009 et 2010 et d'étudier les perspectives d'évolution à moyen terme. Votre rapporteur s'est à nouveau cette année intéressé, dans le prolongement de la mission dont il avait été le rapporteur en 2005, à la prochaine **transformation de Mayotte en département d'outre-mer** après le résultat sans appel du référendum organisé sur l'archipel en mars 2009. Il a aussi souhaité faire le point de l'évolution du **statut néo-calédonien**, marquée par la poursuite du processus des accords de Nouméa. Il s'est également penché sur les perspectives d'évolution institutionnelle de **la Guyane** et de **la Martinique** après les souhaits exprimés lors des États généraux, ainsi que sur la situation particulière de la **Polynésie française**, qui demeure marquée par une forte instabilité institutionnelle.

## I.- MALGRÉ UNE RÉDUCTION DE 2,3 % SUR UN AN, LE NIVEAU DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » ASSURE LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES

Dans un contexte particulièrement contraint, le budget de la mission *oultre-mer* pour 2011 apparaît comme **un budget responsable qui permet à l'État de respecter les engagements qu'il a pris vis-à-vis des collectivités et populations ultramarines**, notamment lors du Conseil interministériel de l'oultre-mer de novembre 2009 : priorité a été, cette année encore, donnée à **l'emploi** et au **logement**, tout particulièrement la réhabilitation de l'habitat insalubre et le développement de l'offre de logement social.

### A.- LA PARTICIPATION DE LA MISSION « OUTRE-MER » À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

#### 1. Un budget qui s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique...

##### *a) Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011-2013 : un effort particulier sur les dépenses d'intervention*

Le projet de loi de finances pour 2011 s'inscrit dans le cadre du deuxième budget triennal de l'État couvrant les exercices 2011 à 2013 <sup>(1)</sup>, dont il constitue la première annuité.

Le projet de loi de programmation des finances publiques porte un effort particulier sur les dépenses d'intervention. **Les crédits de la mission outre-mer, qui sont constitués à 93 % de dépenses d'intervention**, connaissent donc une réduction par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Pour 2011, la mission *oultre-mer* est dotée de 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,98 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), soit **une réduction respective de 0,6 % et 2,3 % par rapport à 2010**.

La mission outre-mer comprend, comme les années précédentes, deux programmes :

— le programme « *emploi outre-mer* », qui finance divers dispositifs de soutien à l'emploi outre-mer (telles les exonérations de cotisations patronales propres aux DOM, les aides à la formation professionnelle ou le service militaire adapté, notamment) ;

---

(1) Pour la deuxième fois sont mises en oeuvre les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre les lois de programmation définissant « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et devant s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

— et le programme « *conditions de vie outre-mer* », qui finance le développement économique, social et culturel des collectivités ultramarines, afin de rapprocher leur situation de celle de la métropole.

Les crédits ouverts pour 2011 au titre de ces programmes sont présentés dans le tableau ci-après :

**CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2010 ET 2011**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2010	PLF 2011	Ouvertes en LFI pour 2010	PLF 2011
Mission Outre-mer	2 168	2 156 - 0.6 %	2 023	1 977 - 2.3 %
- dont Programme <i>Emploi outre-mer</i>	1 312	1 352 + 3 %	1 303	1 331 + 2,1 %
- dont Programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>	856	804 - 6 %	720	646 -10,3 %

Votre rapporteur rappelle que cette réduction des crédits, qui s'explique par un contexte budgétaire particulièrement difficile, **fait suite à deux années marquées par une progression importante des crédits alloués à la mission *outre-mer***, avec une hausse respective de l'ordre de 9 % et 6%.

Qui plus est, **pour la période 2011-2013, les autorisations d'engagement augmenteront de 2 %, tandis que les crédits de paiement progresseront de 6,7 %**. Le tableau ci-après rappelle les crédits ouverts pour la mission *outre-mer* au titre des trois exercices couverts par la loi de programmation :

**CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION 2011-2013**

(en milliards d'euros)

	2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits de la mission outre-mer	2,16	1,98	2,17	2,03	2,20	2,11

Il faut en outre souligner que la mission *outre-mer* ne représente qu'une petite partie – de l'ordre du dixième – des crédits consacrés par l'État à l'outre-mer. L'effort budgétaire global de l'État au titre de la **politique transversale de l'outre-mer** <sup>(1)</sup> **s'élèvera ainsi en 2011 à 13 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,8 milliards d'euros en crédits de paiement**. Rappelons qu'en 2010, l'effort budgétaire de l'État représentait 13,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13 milliards d'euros en

(1) Cette politique transversale pour 2011 mobilise 89 programmes relevant de 27 missions.

crédits de paiement. Outre la mission outre-mer, les principaux contributeurs à l'effort budgétaire de l'État sont les missions « *enseignement scolaire* », « *relations avec les collectivités territoriales* » et « *défense et sécurité* ».

Il convient en outre d'ajouter à ces sommes le coût des exonérations fiscales en faveur de l'outre-mer (**dépenses fiscales**), qui s'élèvent à **3,2 milliards d'euros**, contre 3,6 milliards l'an dernier. Ainsi, l'effort budgétaire et fiscal de l'État en faveur de l'outre-mer s'élève à **16,2 milliards d'euros en 2011** (en autorisations d'engagement).

Le tableau ci-après dresse la liste des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer dont le coût prévisionnel pour 2011 excède 100 millions d'euros :

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION OUTRE-MER**

Dépense fiscale	Objectif poursuivi	Charge estimée pour l'État en 2011 (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires estimé en 2009
Abaissement à 8,5 % du taux normal de TVA et à 2,1 % du taux réduit dans les DOM hors Guyane <sup>(1)</sup>	Compenser le fait qu'une part non négligeable des finances publiques locales est tributaire de l'octroi de mer et favoriser la consommation de produits locaux	1 090	62 000 entreprises
Réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif, de l'accession à la propriété et de la rénovation immobilière (« dispositif Girardin »)	Favoriser l'offre de logement outre-mer, structurellement insuffisante, en drainant de l'épargne privée dédiée	370	41 700 ménages
Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP, remplacée par la taxe spéciale de consommation dont le taux est fixé par délibération des conseils régionaux	Donner aux collectivités locales des moyens supplémentaires pour assurer leur développement économique par une recette fiscale spécifique	100	NC
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	Compenser la faiblesse relative du rendement des investissements productifs réalisés outre-mer du fait de l'étroitesse du marché et des aléas climatiques	700	18 600 ménages
Déduction de la base imposable à l'IS des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions en capital		155	3 800 entreprises
Abattement de 30 ou 40 % du montant résultant du barème pour le paiement de l'impôt sur le revenu par les personnes physiques domiciliées dans les DOM	Compenser l'éloignement et la cherté du prix des produits de première consommation dans les DOM	290	470 000 ménages

Source : *Projet annuel de performance*

(1) En Guyane, l'octroi de mer étant plus élevé, la TVA n'est provisoirement pas applicable.

**La répartition des autorisations d'engagement par territoire**, contenue dans le document de politique transversale, fait l'objet du tableau ci-après (les données pour 2011 sont indiquées comme provisoires). Ce tableau met en évidence des taux d'évolution variables d'un territoire à l'autre :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR TERRITOIRE (AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)**

(en millions d'euros)

Territoire	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2009	2010	2011	Évolution 2009/2010	Évolution 2010/2011
Guadeloupe	2 372	2 175	2 137	-8,3 %	-1,8 %
Guyane	1 445	1 362	1 339	-5,8 %	-1,7 %
Martinique	2 343	2 191	2 135	-6,5 %	-2,6 %
Saint-Martin	23	24	24	3,3 %	0,4 %
Saint-Barthélemy	1	1	1	1,9 %	1,6 %
<b>Total Antilles-Guyane</b>	<b>6 185</b>	<b>5 754</b>	<b>5 636</b>	<b>-7,0 %</b>	<b>-2,1 %</b>
La Réunion	4 305	4 082	4 007	-5,2 %	-1,8 %
Mayotte	568	583	607	2,6 %	4,2 %
Nouvelle-Calédonie	1 074	1 050	1 041	-2,3 %	-0,9 %
Polynésie française	1 185	1 191	1 284	0,5 %	7,7 %
Wallis et Futuna	105	106	105	1,5 %	-1,3 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	82	76	70	-7,2 %	-8,0 %
T.A.A.F.	20	18	18	-11,3 %	-0,5 %
Non réparti	198	284	257	43,5 %	-9,7 %
<b>Ensemble des territoires</b>	<b>13 722</b>	<b>13 145</b>	<b>13 024</b>	<b>-4,2 %</b>	<b>-0,9 %</b>

Source : Document de politique transversale

***b) La réduction du coût des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer : un « coup de rabot » sélectif***

Dans le cadre de sa politique de réduction des déficits publics au plan national, le Gouvernement s'est engagé à diminuer le coût de la dépense fiscale en réduisant d'un pourcentage identique – 10 % – chacun des avantages fiscaux, qu'il s'agisse de réductions ou de crédits d'impôt, compris dans le champ de l'actuel plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (article 58 du projet de loi de finances). Les avantages fiscaux en faveur de l'outre-mer se voient appliquer ce « *coup de rabot* » de manière différenciée, priorité étant donnée à la préservation de l'emploi et du logement social.

— **Le « coup de rabot » ne sera pas appliqué à l’investissement locatif dans le logement social outre-mer.**

La production de logements sociaux est une priorité outre-mer ; or la défiscalisation prévue par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODÉOM) constitue un outil déterminant pour favoriser la finalisation des plans de financements proposés par les bailleurs sociaux depuis l’entrée en vigueur de la loi. Elle constitue en outre un moyen de relancer à court terme le secteur du bâtiment, particulièrement frappé par la crise. Votre rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement ait décidé d’exclure cette niche fiscale de son dispositif général de réduction des avantages fiscaux.

— S’agissant des **investissements productifs industriels outre-mer**, la baisse de 10 % du taux de défiscalisation s’appliquera dès 2011<sup>(1)</sup>, mais sera accompagnée d’une adaptation technique : afin de garantir le montant des financements des investissements outre-mer, le taux légal de rétrocession de la réduction d’impôt par le contribuable à l’exploitant ultramarin sera relevée, selon le cas, de 60 à 66,66 % ou de 50 à 56 %, de façon à ce que seul l’investisseur supporte les effets de la diminution de l’avantage fiscal. Votre rapporteur pour avis salue là encore la mise en œuvre d’un tel mécanisme qui doit permettre de ne pas pénaliser les exploitants locaux.

— Par ailleurs, l’article 13 du projet de loi de finances prévoit d’exclure du champ d’application des dispositifs d’aide fiscale aux investissements outre-mer les investissements réalisés dans des **installations de production d’électricité photovoltaïque**. Cette mesure accompagne la réduction des avantages fiscaux accordés pour les travaux d’économie d’énergie décidée au plan national, qui s’explique par le fait que les engagements du *Grenelle de l’environnement* en matière d’énergie photovoltaïque sont atteints bien plus tôt qu’initialement estimé.

Une telle mesure doit en outre permettre d’assurer, conformément aux recommandations de la commission de régulation de l’énergie, la sécurité des approvisionnements d’électricité outre-mer. Il est en effet apparu que « *la capacité de production en attente de raccordement au réseau excède la demande locale en électricité* » et que « *la limite technique d’acceptabilité des énergies intermittentes par les réseaux est dépassée* »<sup>(2)</sup>.

Cette mesure permettra en outre de réorienter les fonds investis au titre du mécanisme de défiscalisation outre-mer vers d’autres types d’investissements au service du développement économique et du logement social de ces territoires.

---

(1) *Le projet de loi de finances prévoit une applicabilité à compter de l’imposition des revenus de l’année 2011 pour des dépenses payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.*

(2) *Avis de la commission de régulation de l’énergie du 31 août 2010.*

## 2. ... tout en assurant le respect des prescriptions de la LODÉOM du 27 mai 2009 et des engagements pris en faveur de l'outre-mer lors du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009

### a) Dans le prolongement des décisions prises en novembre 2009 par le Conseil interministériel de l'outre-mer...

Lors de la première réunion du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), présidé par le Président de la République le 6 novembre 2009, ont été arrêtées pas moins de 137 décisions issues des travaux des États généraux de l'outre-mer qui s'étaient tenus dans les DOM, les COM et en métropole entre avril et juillet 2009. Ces différentes mesures s'organisent autour de huit grands thèmes, au titre desquels figurent, notamment, le fonctionnement du marché et la concurrence, le dialogue social, l'égalité des chances, l'identité culturelle ou la gouvernance :

— Priorité est donnée à la relance du **logement social** : il a été décidé de garantir les moyens budgétaires de l'État sur cinq années à hauteur du montant de la loi de finances pour 2009 (*cf. infra*).

— Dans le domaine du **marché et de la concurrence** a été décidée la mise en place des groupements interrégionaux réunissant des agents de différentes administrations chargés de faire respecter les règles de formation des prix. De tels groupements, dénommés « *GIR-concurrence* », sont opérationnels depuis le mois de février 2010 dans les quatre DOM et à Mayotte. La loi du 23 juillet 2010 relative au réseau consulaire, au commerce à l'artisanat et aux services ayant abaissé le seuil de notification des opérations de concentration dans le secteur de la distribution de détail outre-mer (article L. 430-2 du code de commerce), l'Autorité de la concurrence peut désormais réaliser un contrôle *a priori* sur les opérations de rachat de supermarchés ou d'hypermarchés outre-mer afin de veiller à ce que ces opérations ne portent pas atteinte aux règles de la concurrence.

— La **compétitivité** des entreprises et des territoires est soutenue par la création des zones franches d'activité prévue par la LODÉOM et le recentrage des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, les très petites entreprises et les entreprises des secteurs prioritaires. Il a été décidé de consacrer par ailleurs 25 millions d'euros à l'aide au fret, destinée à compenser les surcoûts liés à l'éloignement géographique supportés par les entreprises de production, et de garantir le financement du fonds de garantie agriculture-pêche à hauteur de 20 millions d'euros.

— Autre axe fort de la politique menée par le Gouvernement en faveur de l'outre-mer : il a été décidé de permettre l'accès des ultra-marins aux postes de responsabilité dans la **fonction publique** de l'État, aussi bien outre-mer qu'en métropole. Faisant application de ce principe, une circulaire du 23 juillet 2010 portant sur les « *mesures transversales retenues par le CIOM pour favoriser*

*l'émergence d'une fonction publique plus représentative du bassin de vie qu'elle administre* » préconise la prise de mesures concrètes pour faciliter l'accès des candidats originaires de l'outre-mer aux classes préparatoires intégrées aux écoles de service public et la réalisation d'un recensement des règles de gestion qui font aujourd'hui obstacle au déroulement de carrière des ultramarins dans leur département d'origine, en particulier celles qui imposent une mobilité en cas d'avancement de grade ou de corps.

— Dans le domaine de l'**éducation**, il est envisagé de créer une université à rayonnement international dans chaque zone géographique ultramarine.

— Le besoin d'une prise en compte par les politiques publiques des **richesses culturelles et identitaires** des régions et collectivités d'outre mer, révélé par les États généraux, a motivé la création d'un Commissariat général pour « *l'année 2011, année des outre mers* » <sup>(1)</sup>.

Dressant un premier bilan de l'application de ces décisions, la ministre en charge de l'outre-mer a indiqué le 13 juillet 2010 dans une communication au Conseil des ministres que les deux tiers des mesures décidées sont réalisées ou en cours de réalisation selon le calendrier prévu. Des comités de suivis ont été créés dans chaque territoire comme en métropole ; ils constituent une instance de concertation pour leur mise en œuvre au plan local. Ont également été installés cinq sous-préfets à la cohésion sociale et à la jeunesse, dans les DOM et à Mayotte tandis que trois commissaires au développement endogène, respectivement chargés des collectivités de l'Océan Indien, des Antilles et de la Guyane devraient être nommés cet automne. Les commissaires au développement endogène pourront disposer, pour financer des études, du Fonds pour le développement endogène doté de 2 millions d'euros par an.

***b) ... le financement des priorités du budget de la mission « outre-mer » est assuré***

— ***La sanctuarisation de la LBU au service du logement social***

Conformément aux préconisations du conseil interministériel (*cf. supra*), la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement dans les DOM et à Mayotte est sanctuarisée : les crédits sont maintenus sur la période 2011-2013 à hauteur des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010, crédits qui avaient été majorés par rapport à l'année précédente des crédits du plan de relance. Ce sont donc au cours des trois prochaines années **274,5 millions d'euros par an** qui seront engagés au titre de la LBU.

En 2011 une priorité forte sera donnée aux logements locatifs sociaux ainsi qu'à la résorption de l'habitat insalubre : il a été fixé l'objectif de

---

(1) Le budget de la mission outre-mer contribuera à hauteur de 2 millions d'euros, somme qui s'ajoute au million d'euros qui viendra du ministère de la culture.

construction de 5 700 logements, tous financements confondus, contre un objectif de près de 5 350 en 2010.

À cela s'ajoute le dispositif de défiscalisation mis en place par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODÉOM) dédié au logement social. Des logements locatifs sociaux pourront désormais être financés grâce à un mécanisme de rétrocession à l'opérateur d'une partie de l'avantage fiscal bénéficiant aux investisseurs privés.

### — *L'insertion et la formation professionnelle des jeunes ultramarins*

Conformément aux engagements du Président de la République relatif au doublement du dispositif du **service militaire adapté** (SMA), les moyens budgétaires sont prévus pour atteindre l'objectif de 6 000 volontaires, âgés de 18 à 25 ans, formés au cours d'une année : en 2011, 90,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement ainsi que 110,3 millions d'euros de crédits de personnels seront engagés pour répondre à cette priorité.

Cette montée en puissance s'accompagne de la définition de nouveaux cursus (parallèlement au cursus long de formation est mis en place un cursus court d'accompagnement vers l'emploi, destiné aux publics plus insérés) et de l'implantation d'un nouveau centre au sein de la collectivité de Saint-Martin. Le tableau ci-après présente la montée en charge prévisionnelle du dispositif :

**MONTÉE EN CHARGE PRÉVISIONNELLE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Places de stages ouvertes	2 900	2 954	4 176	4 866	5 244	5 965
Équivalents temps plein <sup>(1)</sup>	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400

### — *Le développement des territoires encouragé par la politique contractuelle de l'État*

L'objectif poursuivi en matière de politique contractuelle outre-mer est un taux d'engagement équivalent à celui des contrats de projet État-région en métropole.

Conformément à l'engagement pris par le Premier ministre au cours du VIII<sup>ème</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa le 24 juin 2010, un engagement en faveur de la nouvelle génération de contrats entre l'État et la Nouvelle Calédonie, l'effort financier de l'État sera équivalent pour les contrats 2011-2015 à celui des contrats s'achevant en 2010.

---

(1) La création de cursus courts induit un écart entre le nombre de volontaires formés et l'équivalent temps plein.

Cet effort bénéficiera également au renouvellement du contrat de développement avec les îles Wallis et Futuna et permettra de garantir une enveloppe pour le futur contrat de développement de Saint-Martin (2011-2013).

Au total ce sont 181 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 134 millions d'euros de crédits de paiement qui sont prévus au titre de la politique contractuelle.

— *Le renforcement de la continuité territoriale*

L'enveloppe budgétaire consacrée à **la continuité territoriale** sur la période 2011-2013 a été fixée à 45,3 millions d'euros par an. Ces crédits, en légère diminution par rapport à ceux alloués par la loi de finances initiale pour 2010, marquent la première année pleine d'application de la réforme contenue dans la LODÉOM et destinée à rendre le dispositif plus juste et plus efficace (par l'instauration de plafonds de ressources, notamment).

Une évaluation de la mise en œuvre des aides en faveur de la continuité territoriale devrait, selon les informations transmises à votre rapporteur, être effectuée en 2011 afin de dresser un premier bilan de la réforme opérée par la LODÉOM et de modifier, le cas échéant, la répartition des crédits entre les différentes aides.

— *La pérennisation des dotations d'équipement scolaire de Mayotte et de Guyane*

Conformément aux préconisations du CIOM, la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire de Mayotte a été pérennisée. Elle est abondée à hauteur de 5 millions d'euros chaque année. La dotation destinée à la Guyane est quant à elle fixée à 10 millions d'euros par an.

— *L'appui au processus de départementalisation de Mayotte*

Le processus de départementalisation de Mayotte implique l'accélération du développement économique et social de l'archipel, suivant les orientations prévues dans le pacte pour la départementalisation.

Les crédits consacrés par l'État à ce processus sont inscrits d'une part au titre du fonds exceptionnel d'investissement pour la période 2010-2012 et d'autre part, au titre du **fonds mahorais de développement**, créé par le projet de loi relatif au département de Mayotte<sup>(1)</sup> à compter de 2011. Ce fonds sera doté sur la période 2011-2013 de 30 millions d'euros, ces crédits devant financer des projets publics comme privés.

---

(1) Ce projet de loi a été adopté par le Sénat en première lecture le 22 octobre, cf. rapport fait au nom de la commission des Lois par M. Christian Cointat, n° 17 (2010-2011).

### — *Le concours financier de l'État au profit de la Polynésie française*

L'article 77 du présent projet de loi de finances établit de nouvelles règles relatives aux concours financiers de l'État à la Polynésie française. En remplacement de l'actuelle dotation globale de développement économique (DGDE) existant depuis 2002, sont mis en place trois dotations ou concours de l'État <sup>(1)</sup> :

— une dotation de fonctionnement de la Polynésie française appelée « *dotation globale d'autonomie* » d'un montant de **90,55 millions d'euros** pour 2011 et dont l'évolution sera adossée à celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

— une dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française d'un montant de **9,055 millions d'euros** pour 2011 et dont l'évolution sera adossée à celle de la dotation globale d'équipement des communes ; cette dotation sera « *affectée au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau et d'assainissement des eaux usées* » ;

— un concours de l'État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française, qui sera déterminé par convention entre l'État et le Gouvernement de Polynésie et s'élève pour 2011 à **51,2 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis note que de telles dispositions permettent la stabilisation et la pérennisation des concours financiers de l'État à la Polynésie française. Il rappelle que l'actuelle DGDE est devenue inadaptée aux besoins de ce territoire et que son régime a dû faire l'objet de cinq modifications en sept ans. Indexer les nouvelles dotations sur les autres dotations versées par l'État aux collectivités territoriales devrait permettre d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

## **B.- L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS**

### **1. Deux statuts distincts aux yeux de l'Union européenne : « régions ultrapériphériques » (RUP) et « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM)**

— Les quatre **départements d'outre-mer** français, et les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy <sup>(2)</sup> font partie des **régions ultrapériphériques** de l'Union (RUP) <sup>(3)</sup>.

---

(1) Le montant de l'ensemble de ces trois dotations est identique à celui de la DGDE, soit 150 millions d'euros.

(2) Depuis leur évolution institutionnelle en droit interne en 2007, ces dernières sont devenues des collectivités d'outre-mer indépendantes du département de la Guadeloupe auquel elles étaient précédemment rattachées.

(3) Les trois autres RUP sont les Açores, Madère et les Îles Canaries.

En application de l'article 349 du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les spécificités des neuf RUP de l'Union sont reconnues : cet article permet ainsi l'adaptation du droit européen et des politiques communes qui leur sont applicables afin de tenir compte des contraintes liées à leur éloignement, à leur insularité, à leur faible superficie, au relief ou aux aléas climatiques, ainsi qu'à l'exiguïté des marchés locaux et à la faible diversification de leur économie. Cet article donne une base juridique aux actes communautaires spécifiques aux RUP ainsi qu'aux dérogations dont elles peuvent bénéficier, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la politique régionale, de la politique agricole commune, des aides d'État ou de la politique commerciale.

— La **Nouvelle-Calédonie**, la **Polynésie française**, les îles **Wallis et Futuna**, **Saint-Pierre-et-Miquelon**, **Mayotte** et les **Terres australes et antarctiques françaises** (TAAF) constituent quant à eux des **pays et territoires d'outre-mer** (PTOM).

Les vingt-et-un PTOM ne font pas partie de l'Union européenne, ils y sont simplement associés dans le but d'assurer « *la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble* » (article 198 du TFUE).

— Parallèlement à leurs évolutions institutionnelles internes, les collectivités de **Saint-Barthélemy** et **Mayotte** ont émis le souhait de changer de statut au niveau européen : de RUP, Saint-Barthélemy, devenu une collectivité d'outre-mer en 2007, souhaite devenir un PTOM, tandis que Mayotte, qui deviendra en mars 2011 un département français à part entière, souhaite accéder au statut de RUP.

Conformément à l'article 355, paragraphe 6, du traité de Lisbonne (« *clause passerelle* »), ce changement de statut doit faire l'objet d'une décision à l'unanimité du Conseil de l'Union européenne après consultation de la Commission.

La France a engagé le processus pour l'évolution du statut européen de ces deux territoires :

— Concernant Saint-Barthélemy, le Président de la République a saisi officiellement le Conseil de l'Union le 30 juin 2010. Le changement de statut de l'île, vers le statut de PTOM figure à l'ordre du jour du Conseil Européen des 28 et 29 octobre 2010.

— Pour Mayotte, le processus sera plus progressif : après que le France aura informé la Commission européenne de la départementalisation de Mayotte, il conviendra de valider la reprise de l'acquis communautaire, l'objectif étant de permettre à Mayotte de devenir RUP à part entière à horizon 2014.

## 2. L'effort budgétaire européen...

### a) ... à l'égard des RUP françaises

En tant que régions européennes à part entière, les RUP sont éligibles aux fonds structurels de l'Union européenne.

Pour la **période 2000-2006**, les DOM français ont été éligibles à l'objectif n° 1 de la politique européenne de cohésion économique et sociale dénommé « *Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* » et financé par les quatre fonds structurels : le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Orientation) et l'Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP).

Au total sur cette période, les DOM ont reçu à ce titre une enveloppe de crédits communautaires de 3 515 millions d'euros, dont 2 057 millions au titre du FEDER, 827 millions du FSE, 598 millions du FEOGA-Orientation et 31 millions de l'IFOP.

Pour la **période 2007-2013**, au titre de la politique de cohésion, les DOM français bénéficient de :

— 3,17 milliards d'euros au titre de l'objectif « **Convergence** » financé par le FEDER et le FSE, qui assurent des financements dans de très nombreux domaines, tels la recherche et le développement technologique, la société de l'information, l'aide aux entreprises, le développement des infrastructures de transports ou de télécommunications, la santé, l'éducation, l'énergie, la prévention des risques, l'environnement, l'emploi, les aides aux formations, le tourisme, la culture... Le tableau ci-après en précise la répartition par DOM.

#### RÉPARTITION DE L'AIDE « CONVERGENCE »

(en millions d'euros)

	FEDER	FEDER RUP	FSE	Total	%
<b>Guadeloupe</b>	422	120	185	<b>728</b>	23%
<b>Guyane</b>	257	48	100	<b>405</b>	13%
<b>Martinique</b>	310	107	98	<b>515</b>	16%
<b>La Réunion</b>	808	206	517	<b>1 531</b>	48%
<b>Total</b>	<b>1 798</b>	<b>482</b>	<b>900</b>	<b>3 179</b>	100 %

— 96 millions d’euros au titre de l’objectif « *Coopération territoriale* », financé par le FEDER, dont 68 millions d’euros au titre de la coopération transfrontalière et 28 millions au titre de la coopération transnationale. Ces fonds se répartissent comme suit entre les collectivités éligibles :

**RÉPARTITION DE L’AIDE « COOPERATION TERRITORIALE »**

(en millions d’euros)

	FEDER	%
<b>Caraïbes</b>	47, 9	49,8 %
<b>Guyane</b>	12, 8	13,3 %
<b>Océan indien</b>	35, 4	36,8 %
<b>Total</b>	<b>96, 1</b>	<b>100 %</b>

— 631 millions d’euros au titre de la **politique de développement rural**, financés par Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui a succédé au FEOGA.

**RÉPARTITION DE L’AIDE AU DEVELOPPEMENT RURAL**

(en millions d’euros)

	FEADER	%
<b>Guadeloupe</b>	138	21,9 %
<b>Guyane</b>	74	11,7 %
<b>Martinique</b>	100	15,8 %
<b>La Réunion</b>	319	50,6%
<b>Total</b>	<b>631</b>	<b>100 %</b>

— 34,25 millions d’euros au titre de la **politique de la pêche**, financés par le Fonds Européen pour la Pêche (FEP) qui a succédé à l’IFOP.

Au total sur la période 2007-2013, les DOM recevront donc une enveloppe de crédits communautaires de près de 4 milliards d’euros.

**b) ... à l’égard des PTOM français**

Le régime d’association des PTOM à l’Union européenne se traduit par leur éligibilité au **Fonds européen de développement (FED)**, qui reste largement inférieur aux aides dont bénéficient les régions ultra-périphériques.

La répartition des fonds alloués aux PTOM français au cours des deux derniers exercices, couvrant respectivement la période 2000-2007 (IX<sup>ème</sup> FED) et la période 2008-2013 (X<sup>ème</sup> FED) est retracée dans le tableau ci-après.

**RÉPARTITION DES FONDS ALLOUÉS AUX PTOM AU TITRE DU FED**

*(en millions d'euros)*

<b>PTOM</b>	<b>IX<sup>ème</sup> FED (période 2000-2007)</b>	<b>X<sup>ème</sup> FED (période 2008-2013)</b>
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	19,75	19,81
<b>Polynésie française</b>	16,65	19,79
<b>TAAF</b>	-	-
<b>Wallis et Futuna</b>	11,50	16,49
<b>Mayotte</b>	15,20	22,92
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	18,40	20,74
<b>Total PTOM français</b>	<b>81,50</b>	<b>99,75</b>
<b>Total PTOM</b>	175	286

Le FED est versé directement dans le budget de chaque collectivité, par tranches annuelles. La répartition de la nature des actions financées dans le cadre de ce fond est présentée dans le tableau suivant :

<b>PTOM</b>	<b>FED TERRITORIAL</b>	<b>FED REGIONAL</b>
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	Formation professionnelle	Initiative des territoires du Pacifique Sud pour la gestion régionale de l'environnement
<b>Polynésie française</b>	Assainissement collectif des eaux usées dans le cadre de la gestion intégrée de l'eau	
<b>Wallis et Futuna</b>	Désenclavement économique	
<b>TAAF</b>	—	Gestion durable du patrimoine naturel de Mayotte et des îles éparses, en lien avec la sous-région
<b>Mayotte</b>	Préservation et mise en valeur du potentiel touristique	
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	Diversification économique et des services	—

**II.- LA POURSUITE DES EFFORTS SOUTENUS ENGAGÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE MAINTIEN DE L'ORDRE OUTRE-MER**

Le respect des règles de droit s'impose, pour l'État comme pour les citoyens, sur l'ensemble du territoire de la République sans aucune distinction, en métropole comme outre-mer. Cet impératif constitue un défi particulier pour les collectivités ultramarines compte tenu des contraintes spécifiques qui pèsent sur elles : éloignement de la métropole, dispersion des territoires sur la surface du globe, mais aussi pression de l'immigration irrégulière en provenance d'États voisins et dynamisme du trafic de stupéfiants.

Votre rapporteur a souhaité, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission *outre-mer*, faire le point sur les politiques mises en œuvre par le Gouvernement, compte tenu de ces contraintes, pour faire pleinement respecter l'État de droit outre-mer.

## **A.- UNE LUTTE SOUTENUE CONTRE LA DÉLINQUANCE**

La lutte contre la délinquance et la réduction de l'insécurité demeurent parmi les priorités de l'action du Gouvernement, en métropole comme outre-mer.

### **1. Une évolution contrastée de la délinquance outre-mer**

Après une baisse de près de 2 % l'année précédente, la délinquance générale outre-mer a augmenté de plus de 5 % en 2009 par rapport à 2008. Contrastant avec cette évolution générale, la délinquance dite de « *proximité* » (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) poursuit quant à elle sa baisse, enregistrant un recul de 0,36 % sur un an, après une réduction de 3,9 % l'année précédente.

Il ressort des éléments transmis à votre rapporteur pour avis qu'une des causes de l'augmentation du nombre de faits de délinquance constatée dans les quatre départements d'outre-mer peut être trouvée dans la crise sociale et politique de l'hiver 2008-2009.

Au total, le taux de criminalité – qui rapporte le nombre d'infractions constatées à la population totale – pour l'ensemble de l'outre-mer s'établit à 62,83 faits pour mille habitants contre 56,39 en métropole.

Le tableau ci-après retrace depuis 2006 le nombre d'infractions constatées et le taux de criminalité dans les différentes collectivités ultramarines. Ces données doivent être interprétées avec précaution, notamment lorsqu'il s'agit d'opérer des comparaisons avec la métropole : les taux de criminalité les plus élevés, notamment en Guyane et à Mayotte, intègrent en effet la forte activité des services dans la lutte contre l'immigration clandestine. En outre, le taux de criminalité est calculé en fonction de la population recensée, sans tenir compte, par définition, du nombre des étrangers en situation irrégulière.

**NOMBRE DE CRIMES ET DÉLITS COMMIS OUTRE-MER**

Collectivités	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008-2009 (pour mémoire évolution 2007-2008)	Taux de criminalité Pour 1000 habitants en 2009 (pour mémoire 2008)
Guadeloupe	28 332	30 162	30 212	30 955	+2,45 % (-0,16%)	70,99 (68,32)
Guadeloupe (hors îles du Nord)	24 872	25 939	26 032	26 970	+ 3,60 % (+0,36%)	67,30 (NC)
Martinique	21 585	21 244	22 114	22 069	- 0,20 % (+4,10)	55,49 (55,42)
Guyane	24 333	24 839	22 084	26 953	+ 22,05 % (-11,09)	130,87 (109,3)
La Réunion	31 518	30 914	31 404	31 336	- 0,22 % (+1,59%)	40,07 (40,06)
Mayotte	19 090	22 814	21 265	21 845	+ 2,73 % (-6,78%)	117,16 (132,39)
Nouvelle-Calédonie	13 221	12 581	12 583	12 576	- 0,06 % (+0,01%)	54,49 (54,52)
Polynésie française	9 262	10 791	10 934	12 141	+ 11,04 % (+1,32%)	46,75 (44,55)
Saint-Martin	3 071	3 765	3 700	3 985	+7,70 % (-1,73 %)	113,01 (127,24)
Saint-Barthélemy	389	458	480	526	+ 9,58 % (+4,8%)	63,72 (70,09)
Saint-Pierre-et-Miquelon	128	111	133	197	+ 48,12 % (+19,81)	32,16 (21,01)
Wallis et Futuna	97	242	188	129	- 31,38 % (-22,31%)	9,57 (12,67)
<b>Total outre-mer</b>	<b>147 566</b>	<b>153 698</b>	<b>150 917</b>	<b>158 727</b>	<b>+ 5,18 %</b> (-1,8 %)	<b>62,83</b> (59,75)
Total métropole	3 725 588	3 589 293	3 558 329	3 521 256	-1,04 % (-0,86 %)	56,39 (57,5)

Les différents départements et collectivités d'outre-mer connaissent une évolution contrastée de leur délinquance, qui présente par ailleurs des caractéristiques très différentes d'une collectivité ultramarine à l'autre.

*a) L'évolution de la délinquance dans les départements d'outre-mer*

— **La Guadeloupe** (hors îles du Nord) enregistre en 2009 une augmentation de 3,6 % de la délinquance générale, due en grande partie à une forte activité des services de police et de gendarmerie en matière de **lutte contre les escroqueries économiques et financières**, qui ont crû de 15,33 %. Le taux de criminalité est nettement plus élevé qu'en métropole (67,30 ‰ contre 56,39 ‰). La délinquance de proximité est en nette augmentation de plus de 7 % : phénomène préoccupant, les **atteintes volontaires à l'intégrité physique** croissent de 12,82 %.

Les mineurs représentent aujourd'hui 12,02 % du total des mis en cause en Guadeloupe. Cette proportion augmente, puisqu'elle était de 10,14 % en 2008. Elle reste cependant inférieure à la moyenne des départements d'outre-mer (13,12 %), ainsi qu'à celle observée en métropole (18,27 %).

— En **Martinique**, le nombre d'infractions constatées est resté stable, enregistrant une très légère baisse de 0,20 %. Le taux de criminalité est moins élevé qu'en métropole (55,49 ‰ contre 56,39 ‰). La délinquance de proximité enregistre une baisse de 1,43 %, moindre que celle de 5,15 % constatée l'année précédente. En revanche, les **atteintes à l'intégrité physique des personnes** progressent de plus de 12 %. Sujet de préoccupation également, le nombre de **mineurs** mis en cause dans la délinquance martiniquaise est en hausse de 18,56 %. La part qu'ils occupent parmi les mis en cause est de plus de 13 %. Elle reste inférieure à celle observée en métropole et proche de la moyenne des DOM.

— **La Guyane** a enregistré une hausse de plus de 22 % de la délinquance, après une baisse de plus de 11 % l'année précédente. **Les infractions à la police des étrangers** y représentent près de 50 % des infractions constatées, contre 20,15 % des faits constatés en moyenne outre-mer. Toutefois, hors police des étrangers, la **délinquance générale** connaît une progression de 13,55 % sur un an.

Le taux de criminalité, qui atteint 130,87 ‰ (contre 109 ‰ l'an passé), doit être analysé avec précaution, car il est calculé sans tenir compte de la population clandestine. La part des mineurs mis en cause est en augmentation de plus de 15 %, confirmant une hausse de 29 % connue l'année précédente, mais reste assez faible (les mineurs représentent seulement 4 % des mis en cause), étant noté que, d'une manière générale, les infractions à la législation sur les étrangers sont classiquement majoritairement le fait de majeurs. En Guyane, les étrangers représentent plus de 80 % des mis en cause.

— **La Réunion** a enregistré une très légère baisse de 0,22 % de sa délinquance générale, ce qui établit son taux de criminalité à un niveau bien plus faible qu'en métropole (40,07 ‰). La délinquance de proximité quant à elle a enregistré une baisse de 7,14 %. La part des **mineurs** dans le total des mis en cause s'établit à 17 %, taux élevé mais, pour la deuxième année consécutive, inférieur à celui enregistré en métropole.

### ***b) L'évolution de la délinquance dans les collectivités d'outre-mer***

— À **Mayotte**, les crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie ont augmenté de 2,73 %, après une baisse de près de 7 % l'année précédente. L'augmentation s'explique principalement par une activité soutenue des forces de l'ordre en matière de **lutte contre l'immigration clandestine**. Le taux de criminalité à Mayotte, quoiqu'en baisse, demeure élevé : il est de plus de 117 % en 2009, contre 132,39 % en 2008. Les infractions à la police des étrangers représentent près de trois quarts des infractions, tandis que neuf mis en cause sur dix sont étrangers.

La délinquance de proximité continue, cette année encore, de se réduire : elle a enregistré une baisse de 8,59 % sur un an, tandis que les atteintes à l'intégrité physique des personnes régressent de plus de 10 %, alors que l'année passée elles avaient progressé de plus de 18 %.

— Avec un peu plus de 12 500 crimes et délits constatés par l'ensemble des services de police et de gendarmerie, **la Nouvelle-Calédonie** est marquée par une stabilisation de la délinquance générale sur un an, même si ce chiffre cache une réalité contrastée : si les faits de délinquance de proximité ont régressé de près de 5 %, les atteintes à l'intégrité physique ont connu une augmentation de plus de 11 %. Au total, le taux de criminalité de la collectivité s'établit à 54,49 ‰, niveau inférieur à celui de la métropole. **La part des mineurs est en revanche la plus élevée de l'outre-mer** : ils représentent 24,28 % du total des mis en cause.

— **La Polynésie française**, qui a enregistré une augmentation de la délinquance de plus de 11 % en 2009 conserve un taux de criminalité (46,75 ‰) très inférieur à celui de la métropole. La délinquance de proximité y a enregistré une hausse de plus de 5 %, les atteintes à l'intégrité physique des personnes augmentant de plus de 7 %.

— S'agissant de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les comparaisons ne peuvent remonter qu'à 2005 puisque jusqu'à cette date, les chiffres les concernant étaient compris dans les statistiques de la Guadeloupe « *continentale* ». La délinquance générale à **Saint-Martin** a augmenté de 7,7 % sur un an, après avoir diminué de 1,73 % l'année précédente et augmenté de 22,6 % entre 2006 et 2007. Le **taux de criminalité y est élevé** (113 ‰) ; la délinquance de proximité progresse de près de 7 %.

À **Saint-Barthélemy**, la délinquance générale a augmenté de près de 10 % entre 2008 et 2009. Le **taux de criminalité, quoiqu'en réduction, demeure à un niveau élevé** : il s'établit à 63,62 ‰ en 2009. La délinquance de proximité a quant à elle diminué de plus de 6 % sur un an.

— Avec un taux de criminalité de 32,16 infractions pour 1 000 habitants, **Saint-Pierre-et-Miquelon enregistre un des plus faibles taux de l'outre-mer**. Pourtant, ce sont 197 crimes et délits qui ont été constatés en 2009 par les services

de gendarmerie, contre 133 faits en 2008 et 111 faits en 2007. Sur un an, le nombre de faits constatés a ainsi augmenté de 48 %.

— Sur **les îles Wallis et Futuna**, 129 crimes et délits ont été enregistrés, soit une diminution de plus de 31 % par rapport à 2008 (après une réduction de plus de 20% l'an dernier). La délinquance de proximité chute de près de 30 % par rapport à 2008. Le taux de criminalité reste faible, s'établissant à 9,57 ‰. C'est le plus faible taux d'outre-mer.

## **2. La montée en puissance des groupements d'interventions régionaux (GIR)**

Votre rapporteur pour avis tient à saluer tout particulièrement l'action menée outre-mer par les groupements d'intervention régionaux (GIR).

En vertu d'une circulaire de 2002, il revient aux préfets territorialement compétents de décider de la mise en œuvre de GIR dans les départements d'outre-mer. Ce sont désormais **six GIR** qui sont actifs outre-mer, pour un effectif total de cinquante-neuf personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des services fiscaux et des douanes.

Le premier GIR qui a été constitué est celui de **Guyane**, où une unité permanente de 11 personnes a été mise en place dès novembre 2006, afin notamment de lutter plus efficacement contre l'orpaillage clandestin, mais aussi contre le travail dissimulé, le trafic de produits stupéfiants, l'immigration clandestine, et les infractions relatives à l'urbanisme et aux marchés publics. Ce GIR, rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), comprend désormais 12 personnes.

Depuis le début de l'année 2008, les unités des GIR de la Guadeloupe et de La Réunion sont devenues permanentes, dans le but d'accroître leur efficacité. Le GIR de la **Guadeloupe** a été créé par une décision conjointe du préfet de la région Guadeloupe et du procureur près la Cour d'appel de Basse-Terre en janvier 2008. Il comprend désormais 12 personnes. Celui de **La Réunion** est quant à lui composé de 9 personnes. Créé en décembre 2002, il n'est devenu permanent que par arrêté préfectoral du 2 avril 2008.

Le GIR de la **Martinique** a été créé par un arrêté préfectoral de janvier 2009, cosigné par le préfet de région, le procureur général près la Cour d'appel de Fort-de-France, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Fort-de-France et le directeur des services fiscaux. Rattaché à la DGGN, il comprend 10 personnes.

Le GIR de **Mayotte**, rattaché également à la DGGN, a été créé par décision conjointe du préfet de Mayotte et du procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel de Mayotte en novembre 2008. Il est composé d'un effectif de 9 personnes.

Conformément aux engagements du Gouvernement, un sixième GIR a été mis en place en **Polynésie française**. Rattachée à la DGGN, l'unité, opérationnelle depuis le mois d'août dernier, est composée de sept personnes.

Une réflexion est en outre engagée sur la création d'un septième GIR en **Nouvelle-Calédonie**, qu'il est envisagé de rattacher également à la D.G.G.N.

Le bilan de l'activité de ces GIR est satisfaisant : au 30 juin 2010, dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine, les GIR ultramarins ont saisi plus d'un million d'euros d'avoirs criminels, sur les 27 millions saisis par l'ensemble des GIR au plan national.

## **B.- LA LENTE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES OUTRE-MER**

### **1. La stabilisation du taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer**

Le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires outre-mer demeure relativement stable par rapport à l'année dernière, s'établissant à 128,9 % au 1<sup>er</sup> juin 2010. Il convient de rappeler que ce taux avait été sensiblement réduit l'an passé, passant de près de 150 % en 2008 à 126 % en 2009, taux qui n'avait pas été atteint depuis juillet 2006. Cette amélioration globale était pour l'essentiel dû à une augmentation du nombre de places opérationnelles dans certains établissements et à l'entrée en fonction du centre pénitentiaire de Saint-Denis de La Réunion : alors que le nombre de détenus outre-mer n'avait augmenté que de près de 1 % (+ 41 détenus), le nombre de places opérationnelles avait augmenté de près de 600 places, soit près de 20 %.

La situation de certains établissements confrontés à des taux d'occupation inédits en métropole demeure très préoccupante. Le manque de places est particulièrement marqué dans trois établissements : au centre pénitentiaire de *Faa'a-Nuutania* en Polynésie française, tout d'abord, où le taux d'occupation atteint 246 %, contre 232 % l'an passé, ainsi que dans deux autres établissements où la situation tend cependant à s'améliorer : il s'agit de la maison d'arrêt de *Majicavo* à Mayotte, dont le taux d'occupation est de 223 %, contre 251 % l'an passé, et du centre pénitentiaire de Nouméa (où il est de 192 %, contre 210 % en 2009).

Le tableau ci-après présente le taux d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer au 1<sup>er</sup> juin 2010.

## TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES OUTRE-MER

(au 1<sup>er</sup> juin 2010)

Collectivité	Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Pour mémoire, taux d'occupation au 1 <sup>er</sup> juin 2009
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	191	147 %	142 %
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahaut	504	613	122 %	124 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	570	837	147 %	155 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire Montjoly	538 <sup>(1)</sup>	702	130 %	126 %
La Réunion	Centre pénitentiaire du Port	560 <sup>(2)</sup>	538	96 %	77 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	121	166	137 %	136 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	574	436	76 %	79 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	90	201	223 %	251 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania.	171 <sup>(3)</sup>	420	246 %	232 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	5	3	60 %	60 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	20	15	75 %	70 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	Maison d'arrêt	8 <sup>(4)</sup>	2	25 %	63 %
Wallis et Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3 <sup>(5)</sup>	0	0	0 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	192	369	192 %	210 %
<b>Total outre-mer</b>		<b>3 486</b>	<b>4 493</b>	<b>128,9 %</b>	<b>126,1 %</b>

(1) Contre 550 l'an passé et 469 en 2008.

(2) Contre 699 l'an passé.

(3) Contre 167 l'an passé.

(4) La maison d'arrêt de Saint-Pierre-et-Miquelon, construite en 1851, est composée d'un bâtiment de détention et d'un logement occupé par un agent de service. Elle est placée sous l'autorité du Procureur de la République en vertu de la loi 85-595 du 11 juin 1985 fixant le statut de l'archipel.

(5) Le territoire de Wallis et Futuna ne dispose pas d'établissement pénitentiaire. Les locaux de détention se situent dans un bâtiment de la brigade de la gendarmerie de Mata Utu et se composent de trois cellules individuelles pour des détentions de 4 mois maximum. Les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure sont transférés au centre pénitentiaire de Nouméa.

## 2. La politique active de rénovation et d'extension des capacités

Pour augmenter les capacités d'accueil en milieu carcéral et remédier à la vétusté de certains établissements outre-mer, des projets de **construction de nouveaux établissements** ou d'extension d'établissements existants sont en cours ou encore à l'étude.

Les crédits supplémentaires apportés dans le cadre du plan de relance permettent en outre de financer certains travaux de mise aux normes et de gros entretien nécessaires dans les établissements ultramarins.

En **Guadeloupe**, un projet de création de 320 places est à l'étude, comportant, d'une part, la démolition et la reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre dans un bâtiment agrandi pour une capacité portée de 130 à 200 places et, d'autre part, l'extension de 250 places de la capacité du centre pénitentiaire de Baie-Mahault sur une réserve foncière située à proximité. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice est chargée d'étudier la faisabilité de ces deux projets.

Lors de son audition par votre commission des Lois dans le cadre de l'examen des crédits de la mission Justice, le Garde des Sceaux a indiqué que la livraison des deux projets était prévue pour 2014, sous réserve de la collaboration des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, il a été décidé une nouvelle extension du centre pénitentiaire de Ducos en **Martinique**, qui a déjà fait l'objet en 2007 d'une extension de 80 places : les travaux devraient débiter au premier trimestre 2011 en vue d'une augmentation de la capacité d'accueil de 160 places à l'horizon 2014.

En **Guyane**, dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, où 78 places supplémentaires ont été mises en service à la fin de l'année 2008, la création, dans une partie inoccupée du centre, de 60 nouvelles places pour hommes et 15 pour femmes est à l'étude, avec pour objectif une mise en service avant la fin de l'année 2011. Est en outre envisagée la création d'une structure supplémentaire à l'intérieur de l'enceinte actuelle pour la création de 160 nouvelles places à l'horizon 2014. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, les travaux devraient débiter au deuxième semestre 2011.

À **Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo, dont la capacité a augmenté de 25 places en 2005, devrait être transformée en centre pénitentiaire doté de 150 places supplémentaires (centre de détention), ainsi qu'un quartier mineurs de 30 places d'ici 2014. Le démarrage des travaux est prévu en 2012.

En **Polynésie française**, l'extension du centre pénitentiaire de Faa'a repose sur la mise en service en août 2009 d'un centre pour peines aménagées de

---

(1) *Audition, ouverte à la presse, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, sur les crédits de la mission « Justice », mardi 19 octobre 2010, séance de 17h45, compte rendu n° 7 (2010-2011).*

32 places, provisoirement utilisé pour accueillir les femmes dont le quartier fait l'objet de travaux de restructuration. Un projet de création d'un nouvel établissement de 400 places sur la commune de Papeari est à l'étude. Les études complémentaires menées à ce jour semblent conclure positivement. Une mise en service à l'horizon 2016 est envisagée.

En **Nouvelle-Calédonie**, le centre pénitentiaire de Nouméa devrait bénéficier prochainement de l'ouverture d'un quartier pour mineurs de 18 places, dont la construction a pris du retard. Les travaux en vue de la réalisation d'un centre pour peines aménagées (CPA) de 80 places devraient débiter d'ici la fin de l'année 2010 pour s'achever au début de l'année 2012.

À ces deux projets s'ajoute celui d'une restructuration lourde du centre pénitentiaire devant permettre d'atteindre une capacité de 490 places organisées en deux quartiers pour peines, un quartier maison d'arrêt, un quartier pour femmes, un quartier pour mineurs et jeunes majeurs, un quartier arrivants et un centre pour peines aménagées. Cet établissement devrait en outre être doté d'un quartier socio-éducatif, d'un plateau sportif, d'une zone parloirs, d'ateliers de production et de formation et les locaux nécessaires pour le personnel. De gros travaux de sécurisation sont d'ores et déjà en cours, notamment au niveau du mur d'enceinte, qui intégrera les bâtiments existants, mais aussi les constructions à venir dont le centre pour peines aménagées.

Votre rapporteur pour avis salue la politique volontariste menée depuis 2002 en matière de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires, seule politique à même d'améliorer les conditions de détention dans notre pays.

### **III.- LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES : DES ÉVOLUTIONS DISTINCTES**

Les années 2009 et 2010 sont marquées par la poursuite des évolutions institutionnelles outre-mer : dans le respect des engagements pris devant nos compatriotes ultramarins – qu'il s'agisse de l'accord conclu à Nouméa le 5 mai 1998 ou du résultat de la consultation organisée à Mayotte le 29 mars dernier – a été adoptée la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, dont votre rapporteur pour avis était rapporteur au nom de la commission des Lois <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Rapport sur le projet de loi organique (n° 1802), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte et sur le projet de loi (n° 1803), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances, n°1843 et 1844, 16 juillet 2009.*

Deux projets de loi, dont un organique, relatifs au Département de Mayotte ont par ailleurs été déposés sur le bureau du Sénat le 3 août 2010. Adoptés à l'unanimité par les sénateurs en première lecture le 22 octobre dernier, ces deux textes<sup>(1)</sup> devraient être très prochainement soumis à votre Commission.

#### **A.- LA POURSUITE DU PROCESSUS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

La loi organique du 3 août 2009 précitée a préservé les singularités institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie, telles qu'elles résultent de l'accord de Nouméa<sup>(2)</sup>, compromis historique dont les orientations ont, depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998<sup>(3)</sup>, acquis valeur constitutionnelle en application de l'article 77 de notre Constitution. En revanche, parce que l'accord de Nouméa prévoyait qu'une autonomie croissante serait accordée à la Nouvelle-Calédonie en plusieurs phases, avant que la question d'une « *accession à la pleine souveraineté* » ne puisse être posée à partir de 2014, la loi organique a préparé le transfert à cette collectivité des compétences dont l'octroi était prévu pendant l'« *étape intermédiaire* » mentionnée dans cet accord. Elle a précisé le calendrier et les modalités, tant administratives que financières, du transfert des nouvelles compétences que la Nouvelle-Calédonie sera appelée à exercer en certaines matières.

Rappelons que la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a, conformément à l'accord de Nouméa, mis en place sur ce territoire des institutions originales : un « *congrès* », assemblée délibérante devant laquelle est responsable l'exécutif local dénommé « *gouvernement* », mais aussi un « *sénat coutumier* », un conseil économique et social, des provinces et des communes. Ce statut particulier a prévu qu'au principe de spécialité législative, traditionnel dans les anciens territoires d'outre-mer, s'ajoute la possibilité pour le congrès de Nouvelle-Calédonie d'adopter des « *lois du pays* » fixant des règles dérogeant au droit commun dans diverses matières législatives<sup>(4)</sup>.

La loi organique du 3 août 2009 précitée a précisé le calendrier et les modalités, tant administratives que financières, du transfert des nouvelles compétences que la Nouvelle-Calédonie sera appelée à exercer en matière d'enseignement primaire et secondaire, de droit civil, de droit commercial, de sécurité civile, d'état civil, ainsi que de transport maritime et aérien : le délai dans lequel ces compétences pourront être demandées par le congrès de la

---

(1) *Projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au Département de Mayotte (n° 2918) et projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au Département de Mayotte (n° 2919).*

(2) *Accord politique signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Gouvernement français et les représentants des principales forces politiques de l'île (FLNKS et RPCR).*

(3) *Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.*

(4) *Ces matières, dont l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 dresse la liste, concernent essentiellement le droit fiscal, le droit social, le droit civil et commercial, le droit domanial, le droit coutumier, ainsi que le droit économique applicable à l'exploitation de certaines ressources minérales.*

Nouvelle-Calédonie a été allongé, afin de bien préparer ces échéances importantes.

**Le calendrier des transferts de compétences arrêté est à ce stade respecté** : le transfert des compétences en matière **d'enseignement du second degré, d'enseignement primaire privé et de circulation aérienne et maritime intérieure** est en voie de réalisation, le Congrès du territoire ayant adopté, à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup>, les lois du pays qui en précisent l'échéancier et les modalités (lois du pays n° 2009-9, 2009-10 et 2009-11 du 28 décembre 2009).

La seconde étape sera marquée par le vote selon la même procédure, avant le 31 décembre 2011, du transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial et de sécurité civile.

Enfin, après mai 2014, le Congrès du territoire devra décider, toujours à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup>, d'une date de consultation, qui devra intervenir au cours du même mandat – soit avant 2019 – sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Si cette loi du pays n'est pas votée en mai 2018, cette date, ainsi que les modalités de la consultation, seront fixées par décret en conseil des ministres.

## **B.- L'ENGAGEMENT DE MAYOTTE DANS LA VOIE DE LA DÉPARTEMENTALISATION**

Après le plébiscite de la population mahoraise en faveur de la départementalisation de Mayotte, la loi organique du 3 août 2009 précitée a prévu la transformation de la collectivité de Mayotte en département en **mars 2011**, à l'occasion du renouvellement du conseil général. Une nouvelle intervention du législateur sera nécessaire avant cette date afin de définir les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions et de préciser l'applicabilité de certains textes à la nouvelle collectivité.

### **1. La population mahoraise a plébiscité la transformation de Mayotte en DOM**

Le Conseil général de Mayotte a adopté, le 18 avril 2008, une résolution portant sur la transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer. Puis, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, les électeurs mahorais ont été consultés sur cette évolution statutaire dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution : **le 29 mars 2009, ils se sont prononcés, à 95,2 % des voix, en faveur de la transformation de Mayotte en département d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution.**

Tirant les conséquences de ce vote, la loi organique du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, a prévu la transformation en département de la collectivité de Mayotte en **mars 2011**, à l'occasion du renouvellement du

conseil général. L'article 63 de la loi organique a complété le code général des collectivités territoriales d'un article L. O. 3446-1 qui prévoit qu'« à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer. »

## 2. Une nouvelle intervention du législateur est nécessaire

### a) Un statut déjà proche du droit commun des DOM

C'est la loi organique du 21 février 2007 qui a modernisé le statut de Mayotte en le rapprochant du droit commun de la démocratie locale, tout en en codifiant les dispositions au sein d'une nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales, afin de faciliter l'accès au droit.

Elle a dressé la liste des compétences de la collectivité de Mayotte et a défini les « conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Le régime législatif applicable à Mayotte, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, repose non plus sur le principe de spécialité législative, assorti d'exceptions <sup>(1)</sup>, mais sur le principe d'**assimilation législative**, également **assorti d'exceptions** <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, le conseil général de Mayotte bénéficie des mêmes possibilités d'adaptation des lois et règlements que les assemblées délibérantes des DOM-ROM.

Les compétences reconnues à la collectivité départementale de Mayotte sont alignées sur celles dont disposent les DOM-ROM – à l'exception de celles qui concernent les établissements scolaires, les routes nationales et la lutte contre les maladies vectorielles, seul l'État étant à même de surmonter les difficultés particulières de Mayotte dans ces domaines. Le tableau ci-après rappelle de manière synthétique la répartition des compétences entre l'État et la collectivité départementale de Mayotte.

---

(1) L'article 3 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoyait l'application de plein droit à Mayotte non seulement des textes « qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national », mais aussi des normes relatives au droit de la nationalité, au droit civil et au droit pénal, à la procédure administrative, au droit électoral, au droit des postes et télécommunications. Cet article étendait également, à compter du renouvellement du conseil général de Mayotte en 2007, l'assimilation législative à deux autres matières, relatives à l'organisation et à l'administration des conseils généraux, ainsi qu'aux règles applicables aux juridictions financières.

(2) Le nouvel article L.O. 6113-1 du CGCT dispose que demeurent soumises au principe de spécialité législative les matières relevant de la loi organique en vertu de l'article 74 de la Constitution (compétences et pouvoirs consultatifs de la COM, règles d'organisation et de fonctionnement de ses institutions, ou encore régime électoral de son assemblée délibérante), mais aussi le droit fiscal, le droit de l'urbanisme, de la construction et du logement, l'aménagement rural, le droit social, le droit des étrangers, ainsi que les finances communales.

**RÉPARTITION ACTUELLE DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DE MAYOTTE**

État	Mayotte
<p align="center"><b>Compétences de droit commun,</b></p> <p><b>auxquelles s'ajoutent les compétences exercées en métropole par les départements et les régions en matière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de construction et d'entretien général et technique des collèges et lycées, d'accueil, de restauration et d'hébergement dans ces établissements, de recrutement et de gestion des personnels techniciens et ouvriers de service ;</li> <li>- de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion de la voirie classée en route nationale ;</li> <li>- de lutte contre les maladies vectorielles.</li> </ul>	<p align="center"><b>Compétences dévolues aux départements et aux régions,</b></p> <p><b>auxquelles s'ajoutent les compétences exercées en métropole par l'État en matière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'aménagement de l'assiette, de modification des taux et de conditions de recouvrement des impôts et contributions perçus au profit de la collectivité ;</li> <li>- de tarifs et de taux des droits de douane et autres impositions éligibles à l'importation et à l'exportation ;</li> <li>- d'organisation et de fonctionnement du service d'incendie et de secours.</li> </ul>

Par ailleurs, les règles applicables à la collectivité départementale de Mayotte s'agissant du fonctionnement du conseil général, du contrôle de légalité ou de la procédure budgétaire sont étroitement inspirées de celles qui sont applicables aux départements et aux régions.

Enfin, la loi organique a étendu à Mayotte les innovations rendues possibles par l'article 72-1 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 <sup>(1)</sup>, s'agissant de l'exercice de la démocratie directe au niveau local. Ont ainsi été reconnus :

— le droit de pétition, 5 % des électeurs inscrits pouvant adresser une pétition au président de l'organe délibérant pour demander que ce dernier examine une question entrant dans ses compétences ;

— la possibilité d'organiser des référendums locaux, lesquels sont décisionnels, lorsque plus de la moitié des électeurs inscrits y ont participé ;

— ainsi que celle de procéder à des consultations des électeurs, l'organe délibérant pouvant être saisi dans ce cadre par un dixième au moins des électeurs inscrits <sup>(2)</sup>.

***b) Une active préparation à la départementalisation de l'archipel***

Sur le plan institutionnel, **une collectivité unique** se substituant au département et à la région d'outre-mer sera instituée. Cette collectivité perdra les compétences spécifiques dont dispose aujourd'hui la collectivité de Mayotte, notamment en matière fiscale. En retour, elle exercera, moyennant compensation

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 6).

(2) L'organe délibérant ainsi saisi n'est toutefois tenu ni d'organiser la consultation demandée, ni d'en suivre le résultat.

financière, l'ensemble des compétences dévolues aux départements et aux régions (construction et entretien des collèges et lycées, notamment).

Le principe d'**identité législative** régira le droit applicable dans la collectivité de Mayotte, y compris pour les matières qui en étaient jusqu'ici exclues, à savoir :

- les impôts, droits et taxes,
- les finances communales,
- la propriété immobilière, l'urbanisme et la construction,
- la protection et l'action sociales,
- le droit du travail,
- l'entrée et le séjour des étrangers.

L'harmonisation du droit dans ces matières sera, en vertu du **Pacte pour la départementalisation de Mayotte** proposé par le Gouvernement en décembre 2008, progressive, particulièrement pour l'urbanisme, la fiscalité et la protection sociale (dans ce dernier domaine, l'alignement sur le régime métropolitain pourrait s'échelonner sur 15 à 25 ans).

À l'heure actuelle, ni les minima sociaux tels que le revenu de solidarité active (RSA), ni la couverture maladie universelle (CMU) ne sont étendus à Mayotte. D'autres prestations sont en revanche déjà versées aux Mahorais, quoique selon des modalités parfois différentes de celles qui prévalent en métropole. L'allocation pour adultes handicapés applicable à Mayotte est d'un montant près de trois fois moindre à celui versé en métropole ; en revanche, les allocations familiales sont attribuées dès le premier enfant.

S'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, le passage au régime de l'article 73 de la Constitution ne fera pas obstacle au maintien de règles de droit spécifiques, adaptées aux contraintes de la collectivité, pour ce qui concerne le séjour des étrangers et les conditions de leur éloignement.

Au total, il apparaît que l'harmonisation du droit applicable à Mayotte impliquera l'adoption d'**un grand nombre d'ordonnances dans les six matières non régies actuellement par le principe d'identité législative** : le Gouvernement doit recenser les textes spécifiques applicables à Mayotte, apprécier si les dispositions de droit commun peuvent être rendues applicables dès 2011, le cas échéant avec certaines adaptations, et, dans le cas contraire, fixer un régime dérogatoire respectant le principe d'assimilation législative.

Sur un plan administratif, la coordination du suivi de la mise en œuvre du Pacte pour la départementalisation est effectuée par la Direction générale de

l’Outre-mer. Par ailleurs, le préfet de Mayotte a mis en place un comité de suivi et désigné un sous-préfet chargé spécifiquement de ce dossier.

### *c) Deux projets de loi sont en cours d’examen par le Parlement*

Un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, élaborés à la suite d’une importante concertation interministérielle et soumis pour avis au Conseil général de Mayotte, ont été adoptés par le Conseil des ministres en août 2010. Ils ont été adoptés par le Sénat à l’unanimité en première lecture le 22 octobre dernier et devraient être prochainement examinés par votre Assemblée.

Ces deux textes ont pour objet de définir les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions du Département de Mayotte et d’engager le processus d’harmonisation juridique nécessaire à l’application du droit commun :

— Ils prévoient que le département de Mayotte sera doté d’un **conseil général** qui exercera les compétences d’un département et d’une région : le projet étend les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à ces collectivités de droit commun, avec certaines adaptations liées à l’existence d’une collectivité unique et aux mesures transitoires nécessaires ;

— Ils prévoient en outre **l’extension à Mayotte de l’ensemble des dispositions du code électoral**, tout en préservant pour l’élection de mars 2011 les dispositions actuellement en vigueur, qui prévoient notamment l’existence d’une campagne audiovisuelle locale ;

— S’agissant de **l’extension du droit commun**, le projet de loi rend applicables à Mayotte un certain nombre de textes dans de nombreux domaines (copropriété, éducation nationale, protection du patrimoine culturel, notamment) dès mars 2011 et habilite le Gouvernement à procéder par voie d’ordonnances à d’autres extensions dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi. Des ordonnances seront prises, notamment, en matière de protection sociale, de droit du travail, d’urbanisme ou d’environnement.

La départementalisation entrera en vigueur à l’occasion de la première réunion qui suivra le renouvellement du Conseil général de Mayotte en mars 2011. Le Conseil général sera de nouveau renouvelé en totalité en 2014, afin de faire coïncider leur élection avec celle des élus des conseils généraux et régionaux de métropole.

### **3. Des efforts restent à accomplir avant la pleine transformation de Mayotte en DOM**

La transformation de Mayotte en département et région d’outre-mer, régi par l’article 73 de la Constitution, impliquera le passage à un régime d’identité législative pour l’ensemble des lois et règlements applicables en métropole, y compris dans les matières telles, notamment, que la protection sociale,

la fiscalité, ou l'immigration, ce qui suppose que des changements soient opérés dans un certain nombre de domaines.

En 2006 déjà, la mission d'information de votre commission des Lois sur la situation de l'immigration à Mayotte, présidée par M. René Dosière et dont votre rapporteur pour avis était le rapporteur, avait souligné les difficultés qui restaient à surmonter sur la voie de la départementalisation de Mayotte<sup>(1)</sup>.

La mission avait constaté sur place l'adhésion unanime – les résultats du référendum l'ont confirmé – des élus et de la population au projet de départementalisation, le débat portant seulement sur le calendrier. La mission avait regretté que les principaux responsables politiques de l'île ne s'efforcent pas d'expliquer davantage à la population les conséquences de cette démarche, qui impliquera notamment la soumission de principe au droit commun et non plus au droit coranique.

La très grande majorité de la population de Mayotte reste en effet encore soumise à un **statut personnel de droit local**, inspiré du droit coranique, qui régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, ainsi que les successions et libéralités. Rappelons que jusqu'en 2000, c'étaient encore les *cadis* qui tenaient les registres de l'état civil mahorais...

Le principe même de l'existence d'un tel statut personnel, pour ceux des Mahorais qui souhaiteraient le conserver, ne peut pas être contesté dans le cadre constitutionnel actuel. En effet, l'article 75 de la Constitution, qui est applicable dans un DOM comme dans une COM précise que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun (...) conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Pour autant, ce principe ne permet nullement de justifier l'actuelle désorganisation de l'état civil mahorais, résultant de certaines pratiques cadiales ou des règles particulières appliquées aux personnes relevant du droit local.

Au cours des dernières années, le législateur a tenté de moderniser ce droit. Pour autant des progrès demeurent à accomplir dans différents domaines.

#### ***a) L'établissement d'un état civil fiable***

La dualité des statuts civils de droit commun et de droit local à Mayotte induit un double système d'état civil. Or, en raison de certaines coutumes d'origine africaine et du droit musulman, il n'existait pas de nom patronymique transmissible, ce qui rend très difficile l'établissement d'un état civil fiable.

Les enjeux de la modernisation de l'état civil sont considérables : il s'agit d'affirmer des droits de la personne en tant que sujet clairement individualisé et d'officialiser, dès la naissance, une identité permanente.

---

(1) *Rapport d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, M. René Dosière, Président, M. Didier Quentin, rapporteur (n°2932 - déposé le 8 mars 2006).*

Pour répondre à cette difficulté, un dispositif spécifique a été mis en place depuis le début des années 2000. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a fixé les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local et crée la **commission de révision de l'état civil de Mayotte** (CREC), qui peut être saisie par toute personne majeure née à Mayotte avant le 8 mars 2000, en vue de déterminer son identité et de dresser les actes de l'état civil correspondants. Mise en place le 5 avril 2001, la CREC doit achever ses travaux au plus tard en avril 2011.

La CREC a pour mission d'établir les actes de naissance, de mariage ou de décès qui auraient dû être portés sur les registres de l'état civil de droit commun ou de droit local à Mayotte et de fixer le nom et les prénoms des personnes majeures de statut civil de droit local, conformément aux règles édictées par l'ordonnance du 8 mars 2000 précitée.

Présidée par un magistrat du siège, elle est composée de quarante rapporteurs répartis entre les 17 communes de Mayotte et chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles.

Le dispositif ainsi mis en place ne s'est pas révélé suffisamment efficace, conduisant le Gouvernement à prendre plusieurs mesures pour accélérer les procédures. Dans cette perspective, l'article 57 de la LODÉOM a prévu :

— la présence d'un préfet ou de son représentant, vice-président de la commission ;

— la possibilité pour le président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes et de simplifier les conditions de la collégialité, lorsque celle-ci reste nécessaire ;

— la limitation dans le temps de la possibilité de saisir la CREC.

Depuis le 31 juillet dernier, la CREC ne peut plus être saisie par les Mahorais, ce qui doit lui permettre de régler les dossiers en stock avant le mois d'avril prochain. Votre rapporteur juge crucial que cet engagement soit tenu : la fiabilité de l'état civil des Mahorais est en effet une condition indispensable à la réussite de la départementalisation de l'archipel. Or, au 31 décembre 2009, la CREC n'avait édité que quelque 69 000 actes d'état civil (actes de naissance, mariage, décès) sur une population de plus de 180 000 personnes...

Toutefois, améliorer les résultats de la CREC ne doit pas occulter la nécessité de consolider le service public de l'état civil à Mayotte. Le présent projet de loi de finances pour 2011 contient une nouvelle prorogation de la dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes, destinée aux opérations de sécurisation et de mise aux normes des locaux, ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures.

### ***b) La mise en place d'une fonction publique***

La loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 a posé le principe de l'intégration, **au plus tard le 31 décembre 2010**, des agents publics titulaires et non titulaires de statut local à Mayotte. Afin de permettre la prise en compte des spécificités locales de l'archipel, il a été prévu que cette intégration pouvait s'opérer, non seulement dans des corps ou cadres d'emplois de trois fonctions publiques, mais également dans des corps ou cadres d'emplois spécifiques, classés hors catégorie pour la fixation de leur indice de traitement. Pour la fonction publique territoriale ont été créés par décrets de décembre 2004 deux cadres d'emplois, celui des agents territoriaux de Mayotte <sup>(1)</sup> et celui des ouvriers territoriaux de Mayotte <sup>(2)</sup>, dotés d'une grille indiciaire propre.

Une trentaine de décrets en Conseil d'État ont précisé les modalités d'intégration dans les trois fonctions publiques : le principe retenu était celui de l'intégration des agents dans les corps de droit commun quand le niveau de leur rémunération le permet. À défaut, ils sont intégrés dans des corps spécifiques, créés à titre transitoire pour l'administration de Mayotte, pour les agents dont le niveau de rémunération est compris entre l'indice brut 100 et l'indice « *ped de corps* » des grilles indiciaires des fonctions publiques de droit commun.

Toutefois, ces corps spécifiques n'ayant pas paru suffisamment attractifs, cette partie du dispositif a été modifiée <sup>(3)</sup>, d'une part par la révision de la grille indiciaire et l'instauration d'un régime indemnitaire, d'autre part par la décision d'une sortie de ces corps et d'un basculement dans les grilles de la fonction publique de droit commun, conformément au protocole d'accord signé le 8 avril 2009 par le préfet de Mayotte, les employeurs principaux – conseil général, association des maires de Mayotte, centre hospitalier – et par l'ensemble des organisations syndicales.

### ***c) L'extinction de l'activité judiciaire des cadis***

L'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître a supprimé l'intervention de la justice cadiale en prévoyant **l'intervention exclusive de la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes relevant du statut personnel de droit local** <sup>(4)</sup>.

Conformément au Pacte pour la départementalisation, le rôle des cadis est recentré sur des fonctions de **médiation sociale**. Agents du conseil général, les cadis pourront développer leurs activités dans le domaine social, en jouant

---

(1) Décret n°2004-1529 du 30 décembre 2004.

(2) Décret n°2004-1527 du 30 décembre 2004.

(3) décrets n° 2009-1164, n° 2009-1165 et n° 2009-1166 du 30 septembre 2009 pour la fonction publique territoriale et décret n° 2009-1363 du 5 novembre 2009 pour la fonction publique d'État.

(4) Auparavant, les citoyens de statut civil de droit local pouvaient, si la partie la plus diligente le souhaitait, soumettre certains de leurs litiges à la juridiction des cadis, juridiction coutumière de droit musulman (cf. Avis sur les crédits de la mission outre-mer pour 2010, n° 1974, tome 6, novembre 2009).

un rôle de référence, de relais ou de conseil auprès de ceux qui voudraient bénéficier de leur expérience

#### *d) La question de l'enseignement et de la maîtrise de la langue française*

Le système éducatif mahorais doit faire face à de très importants problèmes de moyens : alors qu'il accueille chaque année 1 500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1 600 dans le second degré, les infrastructures manquent pour les accueillir, obligeant à la mise en place d'un système de rotation des élèves dans les écoles (système qui concerne entre 20 et 30% des établissements).

Le projet de loi relatif au département de Mayotte précité contient des dispositions relatives à la construction des écoles, à la préscolarisation des jeunes enfants, à l'allocation de rentrée de scolaire et à la formation des maîtres.

**Les défis à relever demeurent considérables : trois élèves sur quatre entrant en classe de sixième ne maîtrisent pas le français.** Il faut dire que la pratique du français est minoritaire dans la société mahoraise et l'enseignement dans les écoles coraniques s'effectue en arabe. Les étudiants mahorais éprouvent les plus grandes difficultés dans la réussite de leurs études en métropole. Or, il va de soi qu'une plus grande maîtrise du français constitue le meilleur moyen de donner plus de chance de réussite aux jeunes Mahorais, à l'école, dans la recherche d'un emploi, mais aussi dans le cadre de la réussite universitaire.

#### *e) La question de la place de la femme dans la société mahoraise*

Des mesures importantes ont été prises au cours des dernières années en faveur des femmes à Mayotte. La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a ainsi permis d'abolir certains aspects du statut des femmes qui n'étaient pas compatibles avec les principes de l'ordre public, de la Constitution et des engagements internationaux de la France. A ainsi été limité le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale. La polygamie a été interdite, mais uniquement pour les personnes ayant atteint l'âge requis pour se marier (alors de 18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Pour ces mêmes personnes, le mariage ne peut être dissout que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée (interdiction des répudiations unilatérales).

La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a rendu la procédure de droit commun applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local. En outre, l'accès au juge de droit commun a été rendu possible pour la partie la plus diligente dans le cadre d'une demande de divorce.

La profonde mutation du statut civil de droit local engagée par ces deux réformes législatives a incontestablement permis de faire évoluer la place des femmes dans la société mahoraise, sans remettre en cause l'existence même de ce statut, garanti par la Constitution.

Des mesures ont par ailleurs été prises en matière de droit du travail dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-44 du 20 janvier 2005, destinée à prévenir toute forme de discrimination fondée sur le sexe.

Plus récemment, une **ordonnance du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte** <sup>(1)</sup> a prévu l'application des règles du code civil en matière de mariage et de dissolution du mariage aux Mahorais de droit local : ainsi désormais la polygamie et la répudiation sont interdites pour l'avenir sans condition d'âge. L'âge des femmes requis pour se marier a été porté à 18 ans et les règles relatives à la publicité du mariage ont été renforcées, ce qui rendra possible l'adhésion de la France à la convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, adoptée à New-York le 7 novembre 1962, jusqu'ici retardée en raison des spécificités des règles applicables à Mayotte.

Cependant, malgré ces avancées récentes, les femmes mahoraises pâtissent encore d'une situation d'infériorité en de nombreux domaines :

— *Un net retard d'instruction et de formation.*

La scolarisation des filles n'a, sauf exception, débuté qu'en 1970. La majorité des femmes adultes est donc aujourd'hui encore analphabète ou illettrée. Leur maîtrise la langue française est encore plus faible que celle des hommes, ce qui les place parfois dans une ignorance complète de leurs droits.

— *Un taux de chômage très élevé*

Les emplois proposés à Mayotte – relevant majoritairement des secteurs du bâtiment et du transport – sont le plus souvent pourvus par des hommes, si bien qu'en 2009 encore, plus de 40 % des femmes actives étaient au chômage, un taux deux fois plus élevé que celui des hommes.

— *Des contraintes familiales*

Une natalité soutenue et une grande rareté d'offre de prise en charge extra-familiale de la petite enfance freinent par ailleurs le développement de l'activité professionnelle des Mahoraises.

---

(1) Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître

## C.- VERS DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DANS LES DOM

Les États généraux qui se sont tenus l'an dernier aux Antilles et en Guyane ont mis en évidence une attente importante d'évolution institutionnelle dans le sens d'une plus grande autonomie statutaire.

### a) *Les conclusions des États généraux de l'outre-mer*

S'agissant de la **Guyane**, la synthèse des États généraux établie en juillet 2009 précisait : *« l'essoufflement de la départementalisation dans les Départements français d'Amérique et la volonté de disposer d'une plus grande autonomie de décision, comme de gestion, expliquent le déclin de la théorie de l'assimilation. Certes, des voix s'élèvent pour maintenir le régime législatif actuel de la Guyane, mais dans leur majorité les acteurs de la société civile semblent appeler de leurs vœux une évolution statutaire – évolution de l'article 73 à l'article 74 – ou encore institutionnelle – évolution des institutions actuelles dans le cadre de l'article 73 »*.

Parmi les objectifs affirmés, lors des États généraux guyanais, figurent ainsi notamment :

— la création d'une collectivité territoriale unique se substituant au département et à la région : *« les inconvénients de la superposition des deux collectivités sur un même territoire sont aujourd'hui évidents, avec un gâchis financier par duplication des dépenses et un enchevêtrement des compétences »* ;

— l'affirmation de l'idée selon laquelle *« l'évolution statutaire dans le cadre de l'article 74 de la Constitution est compatible avec l'ordre juridique européen »* ;

— la volonté de donner *« un véritable pouvoir réglementaire d'adaptation »* à la Guyane.

La synthèse des États généraux de la **Martinique**<sup>(1)</sup> comprenait elle aussi une partie relative au *« renforcement de la gouvernance politique »*, fondée sur le constat qu'*« un avenir est à construire dans le respect et le dialogue »* et que *« les modèles d'organisation tels qu'ils ont été imaginés à partir de 1946 doivent aujourd'hui être repensés »*.

Pour autant, si une convergence des vues a été obtenue sur la nécessité d'une simplification institutionnelle autour d'une collectivité unique, des divergences sont apparues sur l'ampleur de l'évolution statutaire souhaitée : maintien du cadre actuel de l'article 73 de la Constitution ou basculement vers un régime d'autonomie fondé sur l'article 74 ?

---

(1) États généraux de l'outre-mer, rapport général pour la Martinique, *« Pour une Martinique performante, solidaire, responsable »*

La synthèse des rapports des ateliers des États généraux de la **Guadeloupe**, établie en août 2009, faisait également état de ce type de demandes, parmi lesquelles figurent la fusion des conseils régional et général « *en vue d'une collectivité unique placée sous l'autorité d'un ministère de plein exercice ou d'une haute autorité rattachée au Premier ministre* », l'émergence de « *compétences nouvelles dans l'esprit des articles 73 et 74 de la Constitution* » ou la « *guadeloupéanisation de la fonction publique d'État* ».

*« La tendance générale est celle du parti pris d'une rénovation des institutions locales subordonnée premièrement à la fusion départementale et régionale reposant sur un mode d'administration du territoire régi par l'article 74 de la Constitution »* <sup>(1)</sup>.

### ***b) Les résolutions adoptées par les congrès des élus guyanais et martiniquais***

Les congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane et de Martinique ont tous deux renouvelé en juin 2009 le souhait d'un passage à un régime régi par l'article 74 de la Constitution, accordant à ces territoires davantage de compétences propres et une autonomie accrue.

En **Martinique**, si les électeurs avaient, en décembre 2003, voté « *non* » à 50,48 % des suffrages exprimés à la question portant sur une éventuelle évolution du statut de la Martinique vers une assemblée unique régie par l'article 73 de la Constitution, le congrès des élus de la Martinique avait déjà adopté en 2008 une résolution demandant une évolution institutionnelle de la Martinique dans le cadre « *d'un régime législatif fondé sur l'article 74 de la Constitution* ». Cette résolution a, par la suite, été adoptée par le conseil régional et le conseil général. Une seconde résolution a été adoptée le 18 juin 2009 qui a confirmé cette volonté et précisé le mode de fonctionnement envisagé des nouvelles institutions.

Lors de sa réunion du 19 décembre 2008, le congrès des élus régionaux et départementaux de la **Guyane** avait, de la même manière, adopté un avant-projet de document d'orientation relatif à l'évolution institutionnelle de la collectivité. Ce choix a été confirmé lors de la réunion du 13 juin 2009 du congrès des élus qui a adopté une résolution selon laquelle « *le choix de l'article 74 de la Constitution française permettra d'accompagner juridiquement les transformations économiques, sociales et culturelles souhaitées, tout en assurant au territoire une continuité normative générale conforme à son appartenance à la France et à l'Europe, avec des compétences admises par le législateur que les élus de Guyane négocieront selon leur capacité à les assumer.* »

Les élus de **Guadeloupe** ont quant à eux opté pour une phase de concertation préalable de dix-huit mois. Lors de sa délibération du 24 juin 2009, le congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe a mis en place des instances de concertation locale afin de « *faire émerger un projet guadeloupéen de*

---

(1) Synthèse des rapports des ateliers des États généraux de la Guadeloupe, août 2009, p 51.

*société* ». Ce projet devrait être finalisé dans un délai de dix-huit mois. Les élus guadeloupéens ont demandé que pendant cette période, « *l'État n'engage ni impose de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet de société élaboré par le peuple guadeloupéen dans ce délai.* »

### **c) Les résultats des référendums en Guyane et en Martinique**

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République en juin 2009 selon lequel les DOM-ROM pourront choisir leurs évolutions institutionnelles à leur rythme, des référendums ont été organisés les 10 et 24 janvier 2010 en Martinique et en Guyane.

Les premiers référendums, organisés le 10 janvier, ont proposé aux électeurs des deux départements d'approuver ou de rejeter le passage au régime prévu à l'article 74 de la Constitution, dont relèvent les collectivités d'outre-mer.

Les Martiniquais ont rejeté un tel passage à 79,3 % des voix, les Guyanais le rejetant à 70,22% des voix.

Une majorité d'électeurs ayant répondu « *non* » à la première consultation, Martiniquais et Guyanais ont été appelés à se prononcer à nouveau par référendums, le 24 janvier, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux.

Un tel passage a été approuvé par les Martiniquais à 68,4 % des voix et par les Guyanais à 57,49 % des voix.

Un projet de loi doit être prochainement élaboré par le Gouvernement, en concertation avec les élus locaux, afin de tirer les enseignements de ces scrutins et de fixer les règles de fonctionnement de la collectivité unique pour ces deux territoires.

Ce texte devra :

— définir l'organisation institutionnelle de chaque collectivité unique (fonctionnement de l'assemblée délibérante, nature unique ou collégiale de l'exécutif, règles budgétaires, relations entre les institutions...);

— préciser le régime électoral des membres des deux nouvelles assemblées délibérantes (scrutin majoritaire, proportionnel ou mixte) ainsi que le nombre d'élus ;

— déterminer la date d'entrée en vigueur des nouvelles institutions.

#### **D.- UNE RÉFORME ENVISAGÉE DES INSTITUTIONS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE**

L'instabilité politique chronique de la collectivité conduit le Gouvernement à réfléchir à une modification de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Il s'agirait tout à la fois de réformer le mode de scrutin des représentants de l'Assemblée de Polynésie française et d'améliorer le fonctionnement institutionnel de la collectivité pour garantir plus de stabilité aux majorités élues.

Une mission confiée à M. Barthélemy, conseiller d'État, a été chargée de procéder à une concertation avec les élus. Tirant les enseignements des conclusions de cette mission, un projet de loi organique devrait être prochainement déposé au Parlement. Lors de son audition par votre commission des Lois, la ministre chargée de l'outre-mer a indiqué que ce texte pourrait être présenté avant la fin de l'année 2011.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 20 octobre 2010, la Commission a procédé à l'audition, commune avec la commission des Affaires Économiques, de Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, chargée de l'outre-mer, sur les crédits de la mission « outre-mer » pour 2011.*

**M. le président Patrick Ollier.** Nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission « outre-mer ». Nous sommes heureux de vous accueillir, Madame la ministre. Je tiens également à saluer le rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, M. Alfred Almont, le rapporteur pour avis de la commission des Lois, M. Didier Quentin, ainsi que M. Gosselin, secrétaire de la commission des Lois, qui représente le président Jean-Luc Warsmann.

Nous renouons cette année avec une tradition désormais bien établie, qui consiste à réunir nos deux commissions dans le cadre d'une audition commune, afin d'examiner le budget de la mission outre-mer.

La mission sur les prix des carburants que j'ai eu l'honneur de présider a rendu ses conclusions. Le Sénat, sous la présidence de M. Gérard Larcher, a également rendu un rapport sur la situation dans les DOM. Par ailleurs, les États généraux de l'outre-mer ont été réunis et, à leur suite, un Comité interministériel pour l'outre mer s'est tenu en novembre 2009. J'aimerais, Madame la ministre, que vous nous indiquiez les mesures d'ordre économique qui ont été prises en faveur des territoires ultramarins dans le cadre de l'application de la loi pour le développement de l'outre-mer (LODÉOM).

Quelles suites ont été réservées par le Gouvernement aux 21 propositions formulées par MM. Jacques Le Guen et Jérôme Cahuzac dans leur rapport sur le prix des carburants dans les départements d'outre-mer ?

Enfin, votre budget, construit dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, permet-il d'atteindre les objectifs ambitieux figurant dans la LODÉOM, notamment en matière d'emploi et de logement social ? J'ajoute que nous allons bientôt auditionner M. Serge Letchimy, qui a rédigé, à la demande du Gouvernement, et avec le concours actif de M. Alfred Almont, un rapport extrêmement pertinent sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements d'outre-mer.

**M. Philippe Gosselin, secrétaire de la commission des Lois.** Madame la ministre, au nom de la commission des Lois, je suis à mon tour heureux de vous accueillir. Je me réjouis également de la tenue d'auditions communes, qui constituent une mesure de simplification appréciable. Nous allons examiner les crédits de l'outre-mer, qui participent à l'effort de rigueur qui caractérise le projet de loi de finances pour 2011. Mais on notera que les autorisations d'engagement ne diminuent pas à due proportion de la baisse des crédits de paiement et que, par

ailleurs, ce budget n'est pas représentatif de l'ensemble des efforts qui ont été engagés en faveur de l'outre-mer. Par ailleurs, les commissaires aux Lois seront attentifs à l'efficacité des politiques engagées dans les domaines de la sécurité, de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'évolution institutionnelle. À cet égard, nous examinerons prochainement les projets de loi organique et « ordinaire » relatifs à la mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte, dont est actuellement saisi le Sénat.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.** Il me revient l'honneur de vous présenter pour la deuxième année consécutive le projet de budget de la mission « *outre-mer* » au titre du projet de loi de finances pour 2011.

Le budget de la mission « *outre-mer* » s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique, y compris, de manière juste et proportionnée, dans son volet relatif à la dépense fiscale. Le budget de la mission s'établit à 2 156 M€ en AE, soit une légère diminution de 0,55 % et à 1 977 M€ en CP, soit une baisse de 2,3 %. Mais cette moyenne masque des évolutions différenciées, qui correspondent aux priorités du Gouvernement. En effet, les crédits du programme « *conditions de vie outre-mer* » diminuent de 6% en AE tandis que les crédits du programme « *Emploi outre-mer* » augmentent de 3 % en AE.

Mais ce budget est aussi le budget du respect des engagements pris pour l'application de la LODÉOM et lors du CIOM. La baisse des crédits en 2011 intervient en effet après une forte hausse entre 2009 et 2010, et n'est que provisoire : dans le cadre du triennal 2011-2013, les AE augmentent de 2 % et les CP de 6,7 %, pour s'établir dès 2012 à un niveau supérieur aux montants de la LFI 2010.

S'agissant de la LODÉOM, la grande majorité des 28 décrets nécessaires à son application est prise, à l'exception des décrets sur la continuité territoriale, qui sont en cours de signature, et de celui de l'aide au fret qui est actuellement soumis à la consultation des collectivités locales concernées avant sa mise en signature. Il nous restera à prendre le décret relatif à la reconstitution des titres de propriété, dès que nous aurons connaissance des résultats de la mission de préfiguration.

Un an après le Conseil interministériel de l'outre-mer, deux tiers des 137 mesures sont réalisées ou sont en voie de l'être. Le projet de loi de finances pour 2011, et surtout le triennal, traduisent budgétairement tous ces engagements. Au plan des crédits, le budget de l'outre-mer conserve ses capacités d'intervention, en particulier sur les deux priorités que sont le logement et l'emploi.

Conformément aux engagements du Gouvernement pris lors du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de 2009, la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement a été « sanctuarisée » de 2011 à 2013 à hauteur des crédits ouverts en loi de finances 2010, c'est-à-dire à un niveau qui intègre également les

crédits du plan de relance de 2009, qui étaient de 50 millions. Ce sont donc pour chacune des trois années 274,5 M€, qui seront engagés en faveur du développement du logement social outre-mer et à la résorption de l'habitat insalubre. Pour 2011 une priorité forte sera donnée aux logements sociaux, ce secteur bénéficiant aussi de la défiscalisation. Je rappelle d'ailleurs que les avantages fiscaux attachés au logement social restent inchangés par rapport à la LODÉOM.

Le double maintien du niveau des crédits budgétaires et des mécanismes actuels de défiscalisation illustre la priorité donnée au logement social outre-mer et le souci de cohérence du Gouvernement, dans la mesure où le mécanisme de défiscalisation a été créé l'année dernière et que les investisseurs commencent à se l'approprier.

Le volume des crédits de paiement de la LBU (195,3 M€) tient compte des échéanciers d'opérations qui se réalisent sur plusieurs années. La situation financière du logement a été assainie en 2009 puisque les restes à payer de fin de gestion sont passés de 15,9 M€ en 2008 à 8,6 M€ en 2009 et cette situation se stabilise à la fin de 2010.

À cet égard, je tiens à préciser que les subventions et la défiscalisation sont deux outils complémentaires, et non alternatifs, au service d'une même politique en faveur de la production de logements sociaux. Ils sont à utiliser de manière adaptée en fonction des caractéristiques de chaque opération. Le seul but étant d'augmenter le nombre de logements construits en optimisant la dépense publique, et non de privilégier un outil par rapport à un autre.

C'est cet objectif d'augmentation globale de la production de logements sociaux que j'ai rappelé par mon instruction aux préfets du 1<sup>er</sup> juin dernier. Pour atteindre cet objectif, il faut en effet optimiser les financements publics, c'est-à-dire mobiliser selon les cas l'aide budgétaire, l'aide fiscale ou les deux cumulativement. Le cumul de ces deux types d'aides doit ainsi être réservé aux opérations qui justifient de surcoûts objectifs – par exemple, des fondations spéciales ou un coût du foncier élevé - ou qui sont conçues pour proposer des loyers inférieurs aux loyers plafonds.

Mais ce cumul ne saurait être systématique, sauf à créer une inflation des coûts. Les opérations en LBU seule peuvent être équilibrées dès lors qu'elles ont un coût de revient inférieur à 1.600 €/m<sup>2</sup> environ ; en cumulant les deux aides, on peut équilibrer des opérations à un prix de revient de 2.200 €/m<sup>2</sup>. Vous le voyez, si on systématisait le cumul, nous n'obtiendrions rien d'autre que le même nombre de logements mais à un prix de moitié supérieur à ce qui était fait jusqu'à présent. Cela n'est pas l'esprit de la LODÉOM.

J'entends également les critiques sur les délais relatifs aux décisions d'agrément de défiscalisation. La décision de déconcentration de certains dossiers est une première réponse pour accélérer leur traitement. Mais cela reste insuffisant

et j'ai demandé à la délégation générale à l'outre-mer de réfléchir en relation avec les services du ministère du budget aux nouvelles mesures de simplification dans les procédures d'instruction qui pourraient être prises pour réduire les délais d'instruction.

Par ailleurs, d'autres mesures sont destinées à réduire les freins à la production de logements, notamment la meilleure prise en charge de la surcharge foncière, et la mise en place de conventions d'actions foncières. De même, la mesure de cession gratuite par l'État de ses terrains pour la construction de logements sociaux sera présentée dans ce projet de loi de finances.

L'autre priorité de ce budget concerne l'emploi et la formation.

L'augmentation des crédits du programme « *Emploi Outre-Mer* » trouve principalement son explication dans le service militaire adapté (SMA) afin de poursuivre le doublement à terme de la capacité de formation pour accueillir chaque année 6 000 volontaires de 18 à 25 ans, conformément aux engagements du Président de la République.

Les crédits serviront à réhabiliter des infrastructures, construire des bâtiments et à améliorer l'encadrement dont bénéficient ces jeunes.

Par ailleurs, pour maintenir le haut niveau d'insertion et d'excellence de la formation dispensée par le SMA, des partenariats vont être formalisés avec les acteurs de la formation professionnelle, de la remise à niveau scolaire, ainsi qu'avec des fédérations professionnelles dans les territoires.

S'agissant de la continuité territoriale et de la formation en mobilité, la LODÉOM a prévu la mise en place de groupements d'intérêt public ; ils seront créés à l'initiative des collectivités, comme l'a demandé par exemple le conseil régional de La Réunion. Mais en attendant, et afin de ne pas pénaliser la population, nous avons renforcé les moyens de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), afin de lui permettre de gérer le dispositif. C'est par exemple le cas pour la mise en œuvre de la politique de formation qualifiante en mobilité au profit des jeunes ultramarins, notamment par le passeport-mobilité formation professionnelle, qui prévoit une formation pouvant aller jusqu'à 24 mois hors de leur département dès lors que la formation n'est pas dispensée sur place. L'agence a été autorisée exceptionnellement à recruter 30 ETP supplémentaires en 2011 pour assurer les fonctions de guichet, d'instruction et de contrôle. Une nouvelle convention d'objectifs 2011-2013 va être élaborée pour tenir compte de ces évolutions prévues par la LODÉOM.

Sur le fond de la continuité territoriale, 45,3 M€ sont prévus pour ce dispositif chaque année pendant trois ans. Je vous rappelle que la LODÉOM vise d'abord nos compatriotes d'outre-mer dont les ressources sont les plus faibles et permet une mise en œuvre équitable dans l'ensemble des départements et territoires de l'outre-mer.

Ces actions en faveur de l'insertion professionnelle et sociale s'intègrent dans un dispositif plus large en faveur de la création d'emplois dans les entreprises ultramarines par le renforcement de leur compétitivité.

Une part significative des crédits du programme 138 correspond au dispositif d'exonérations de charges sociales, qui, par la réduction du coût du travail, vise à favoriser l'emploi durable et à réduire le travail dissimulé dans les départements d'outre-mer. La LODÉOM a renforcé l'efficacité du dispositif en le recentrant par un mécanisme de dégressivité renforcée sur les bas salaires, sur les petites entreprises (moins de 11 salariés), sur les entreprises des secteurs prioritaires et sur certaines zones géographiques.

De plus, plusieurs mesures prévues par la LODÉOM et le CIOM sont aujourd'hui effectives et visent à favoriser la compétitivité des entreprises ultramarines et donc à soutenir la création d'emplois et à favoriser l'insertion professionnelle.

La création effective des zones franches, le fonds de garantie en faveur du secteur de l'agriculture et de la pêche (20 M€ sur 2010-2012), la bonification des prêts accordés par l'AFD (30 M€) au profit de la création, du développement et de l'innovation des petites et moyennes entreprises, ainsi que la mise en place des commissaires au développement endogène d'ici la fin de cette année contribueront à relancer la création d'emplois et d'activités dans les départements et territoires d'outre-mer.

Dans le même esprit, la mesure de l'aide au fret, qui fait actuellement l'objet d'une consultation des départements et collectivités, est budgétée à hauteur de 25 M€.

Cet effort national est indispensable en faveur de territoires marqués par le contexte économique et social que nous connaissons.

Mais le développement économique et social des départements et collectivités d'outre mer dépend aussi de l'action des collectivités territoriales en faveur de laquelle l'État apporte naturellement son soutien par la politique contractuelle.

À ce titre, le volume des crédits prévus pour le financement des contrats de projet et de développement des territoires s'élève à 175,4 M€ et 128,6 M€ de CP. Il permet d'atteindre un taux d'exécution en 2013 comparable à celui des contrats de projet en métropole et supérieur à celui de la génération précédente. Je rappelle également l'engagement du Premier ministre de maintenir au niveau du contrat actuel en Nouvelle-Calédonie l'engagement financier de l'État (hors opérateurs) à hauteur de 370 M€ pour le futur contrat de développement 2011-2015. Enfin l'effort financier de l'État en matière de politique contractuelle permettra aussi de garantir une enveloppe pour le futur contrat de Saint-Martin (2011-2013) et le renouvellement du contrat de Wallis-et-Futuna.

De façon plus spécifique, il faut mentionner des mesures relatives à certains territoires.

S'agissant de la Polynésie française, comme je l'avais annoncé l'année dernière lors du débat budgétaire, la dotation globale de développement économique (DGDE) est rénovée et le nouveau dispositif sera opérationnel en 2011. La réforme vise trois objectifs : stabiliser et pérenniser l'appui financier de l'État à la Polynésie française, renforcer les moyens d'intervention des communes, et accroître l'effet de levier de l'appui financier de l'État sur les investissements. La DGDE, dont le montant global est égal à celui de l'ancienne dotation (150,9 M€ d'AE) se compose de trois parts : une dotation globale d'autonomie qui représente 60 % du total versée directement à la Polynésie et qui évoluera comme la DGF ; une dotation territoriale pour l'investissement des communes dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets, qui sera versée directement aux communes, qui représente 6 % du total ; et un dispositif contractuel portant sur les investissements prioritaires du territoire (34 % du total), les crédits étant mis en place sur la base d'une programmation arrêtée conjointement entre l'État et la Polynésie et en fonction de l'avancement des opérations.

Ce nouveau dispositif respecte l'autonomie de la Polynésie française et donne la priorité au développement économique et social, en assurant la transparence et le contrôle des fonds publics.

L'État accompagne aussi les territoires dans leur évolution institutionnelle au sein de la République.

C'est le cas notamment de Mayotte. Le projet de loi relatif à l'organisation et au fonctionnement du département de Mayotte sera très prochainement soumis à votre examen, après le vote du Sénat. Le soutien financier à Mayotte se traduit notamment par la dotation de rattrapage et de premier équipement (8,9 M€), la dotation spéciale d'équipement scolaire (10 M€), les crédits du contrat de projet 2008-2014 doté d'environ 40 M€ en faveur du développement durable et de la modernisation des entreprises aquacoles. Destiné à amplifier les investissements publics réalisés dans le cadre de ce contrat, mais aussi pour aider à la création et au développement du secteur privé, sera prochainement mis en place le fonds mahorais de développement économique, social et culturel doté de 10 M€ d'AE et de 2,9 M€ de CP.

Au total les crédits de la mission outre-mer pour Mayotte représenteront en 2011 92,3 M€ d'AE et 75 M€ de CP dans l'ensemble général des crédits de l'État pour le territoire, qui s'élèvent à 607,5 M€ en AE et à 574,6 M€.

Au-delà des crédits de la mission outre-mer qui représentent 15 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'outre mer (12,7 Mds d'euros) c'est l'ensemble des ministères (89 programmes et 27 missions) qui interviennent en outre-mer et témoignent du caractère véritablement interministériel de la politique

de l'État outre-mer. Mon ministère n'a d'ailleurs pas vocation à devenir le gestionnaire unique des crédits en faveur de l'outre-mer. Mon rôle est de favoriser la cohérence et la pertinence des interventions et d'apporter des éléments d'analyse et d'évaluation sur les actions menées par l'État dans ces territoires.

Cette politique vise au développement durable des départements et collectivités ultramarins, et à offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse et à l'ensemble des citoyens d'outre-mer par le rapprochement des conditions de vie avec celles des habitants de métropole. Elle est ainsi la marque de l'unité de notre pays et de la solidarité de la République.

**M. Patrick Ollier, président.** La parole est à M. Alfred Almont, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires économiques

**M. Alfred Almont, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques.** Messieurs les Présidents, madame la ministre, mes chers collègues, l'année dernière, en pareille circonstance, je me félicitais de constater que pour la troisième année consécutive, le projet de budget de la mission *outre-mer* affichait une hausse, malgré un contexte budgétaire tendu.

Cette année, je me contenterai de relever que, prenant lui aussi en compte les effets de la crise des finances publiques, le projet de budget de la mission dont vous avez la charge rompt avec la logique qui avait prévalu pendant ces trois dernières années, certes avec un taux de diminution en deçà de celui qui frappe les autres missions du budget général et dans le cadre – faut-il le souligner – d'une programmation pluriannuelle des finances publiques. Globalement, si l'on se réfère aux deux programmes de la mission, *Emploi outre-mer* et *Condition de vie outre-mer*, que ce soit en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement, le budget de la mission diminue : de 0,55% en AE et de 2,28% en CP.

Vous nous avez détaillé, action par action, les grandes tendances de ce projet de budget, je ne reviendrai donc pas sur ce qui a été dit et qu'il importe de considérer, si ce n'est pour souligner, dans un contexte bien sûr contraint, des baisses, qui appellent l'attention à des titres différents :

Sur le programme *Emploi outre-mer*, si les crédits de paiement affectés à l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle enregistrent une hausse particulièrement importante, de plus de 27%, ceux destinés au soutien aux entreprises diminuent, modestement il est vrai (moins 1,7%), mais affectent un secteur déterminant pour le développement des économies.

S'agissant du programme *Conditions de vie outre-mer*, les crédits de paiement destinés au logement enregistrent, d'une loi de finances à l'autre, une diminution de 9,8% quand on sait que le logement constitue l'une des priorités retenues au nombre des efforts majeurs de la LODÉOM.

Pourriez-vous, Madame la ministre, nous éclairer sur les raisons de ces diminutions, d'autant qu'elles semblent difficilement compatibles avec les

objectifs de développement économique et social qui constitue pour les outre-mer le véritable enjeu d'aujourd'hui ?

Bien entendu, votre projet de budget a été construit dans le cadre de la trajectoire définie par le Gouvernement qui vise à ramener le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 3% du PIB à l'horizon 2013 et assurer le retour à l'équilibre budgétaire en maîtrisant la dépense publique dont le fort niveau ne manque pas de préoccuper.

Cependant, s'il semble légitime que le ministère de l'outre-mer participe aux mesures de redressement des finances publiques demandées à l'ensemble des ministères, il n'en demeure pas moins qu'après les efforts consentis par l'outre-mer à l'occasion de l'adoption de la LODÉOM, il était possible de s'attendre à ce qu'il soit davantage épargné par le rabotage opéré par Bercy.

Cette attente paraissait d'autant plus concevable qu'elle reposait certes sur l'adoption, au sortir de la crise sociale du début 2009, de la loi pour le développement économique des outre-mer, que je viens d'évoquer, mais encore sur la tenue il y a un an, suite aux États Généraux de l'outre-mer, convoqués par le Président de la République, du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 qui devait décider de pas moins de 137 mesures concrètes pour préparer l'avenir.

Compte tenu du contexte que je viens de rappeler, le développement économique des outre-mer, qui ne peut être conçu sans une concertation approfondie avec l'ensemble des élus et des acteurs socioprofessionnels, démarche que vous avez d'ailleurs initiée, appelle incontestablement la mise en place de moyens et de dispositifs adaptés en faveur d'un développement endogène des territoires concernés.

Force est de constater que vous avez pris à cœur cette mission. À ce jour, même si quelques décrets d'application de la LODÉOM manquent encore, nombre de ses dispositions sont d'ores et déjà entrées en vigueur. Je souhaiterais toutefois, Madame la ministre, que vous nous donniez un échéancier de parution des décrets manquant qui portent en particulier sur l'aide au fret, dont vous savez qu'elle est très attendue de nos industriels locaux et sur la continuité territoriale.

S'agissant du développement des territoires ultramarins, nous ne pouvons que regretter par ailleurs que deux types de mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2011 affectent directement l'outre-mer confronté aux handicaps structurels que l'on connaît et qui justifient dès lors une juste dérogation fiscale.

Tout d'abord, j'aborderai les dispositions de l'article 13 qui concerne l'aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production photovoltaïque.

Deux des dispositions de cet article concernent plus directement l'outre-mer : celles du premier ainsi que celles des quatorzième et dix-septième à dix-neuvième alinéas.

Ces restrictions paraissent peu compatibles tant avec les objectifs du *Grenelle de l'environnement* qui révèlent, pour nos territoires, des atouts concurrentiels qu'avec la volonté réaffirmée par la LODÉOM d'aller vers une plus grande autonomie énergétique de l'outre-mer dans le cadre d'un développement endogène.

L'adoption de ces mesures présenterait de réels inconvénients notamment en ce qui concerne la diversification énergétique, le plan de charge des entreprises locales et, par voie de conséquence, l'activité et l'emploi qui conditionnent le vrai développement économique et social auquel aspirent les régions d'outre-mer.

J'entends souligner à cet égard, que les outre-mer sont largement dépendants des approvisionnements pétroliers, avec les difficultés qui en résultent. Il conviendrait alors de rechercher l'adoption d'un moratoire de façon à permettre de vérifier le fondement de ces dispositions, d'en mesurer l'impact réel sur les économies ultramarines ou de les aménager, afin de ne pas affecter la réalisation des projets déjà engagés, en déplaçant chronologiquement l'application.

De telles mesures iraient à n'en pas douter dans le sens préconisé par la mission parlementaire conduite remarquablement par le président Patrick Ollier et dont l'un des rapporteurs est aujourd'hui président de la commission des finances de notre Assemblée.

Ne pensez-vous pas, Madame la ministre, que la volonté de Bercy de réguler les niches fiscales, en s'appuyant sur le rapport de l'Inspection des finances rédigé sous la responsabilité de M. Charpin qui ne traite du photovoltaïque que sous son angle hexagonal, sans se pencher sur la situation les territoires ultramarins et leur particularisme climatique, a été un peu trop brutale ?

J'évoquerai enfin les dispositions de l'article 58 qui concerne la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux.

Cet article prévoit notamment de modifier le dispositif de défiscalisation des investissements immobiliers au profit des DOM, figurant à l'article 199 *undecies* B du CGI alors que le dispositif fiscal a déjà été aménagé par la LODÉOM qui en a déjà réduit la portée.

Il est aujourd'hui à craindre que l'instabilité des dispositifs successifs mis en œuvre n'offre pas aux investisseurs les conditions de visibilité et de confiance suffisantes pour justifier leur engagement en outre-mer à un moment où l'économie, malmenée plus encore par la crise mondiale, cherche à rebondir

Il faut naturellement se réjouir que le logement social échappe aux restrictions ; ceci étant, il apparaît que la réforme intervenue dans les territoires

ultramarins en faveur du logement social dont les crédits sont en diminution, associe la ligne budgétaire unique, désormais sacralisée, il faut le souligner, et le dispositif de défiscalisation, ce qui ne permet pas toujours une lecture limpide. À ce titre, j'ai bien noté, Madame la ministre, les quelques éclaircissements que vous avez apportés sur l'articulation de ces deux dispositifs destinés à combler le déficit d'habitat social en outre-mer.

Je conclurai en soulignant que la commission des Affaires économiques a noté un réel engagement sur les autorisations d'engagement de la mission, qu'elle a reçu des informations de nature à la rassurer sur les quelques mesures qui seraient encore nécessaires à un réel développement des outre-mer. Elle propose de ce fait de se prononcer favorablement sur ce projet de budget de la mission outre-mer pour l'année 2011.

**M. Philippe Gosselin, Secrétaire.** La parole est à M. Didier Quentin, rapporteur pour avis au nom de la Commission des Lois.

**M. Didier Quentin, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois.** Monsieur le représentant du président de la commission des Lois, Monsieur le président de la commission des Affaires Économiques, Madame la ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas longuement sur la présentation des crédits qui vient d'être faite par Madame la ministre pour concentrer l'essentiel de mon temps de parole aux questions qui intéressent la commission des Lois.

Permettez-moi tout d'abord d'adresser un satisfecit à l'ensemble des services du ministère puisque l'intégralité des réponses aux questions posées cette année m'est parvenue dans les temps (soit avant le 10 octobre). L'an dernier déjà avait été « un excellent cru » en la matière, cette année est encore meilleure !

En revanche, nous faisons face à un problème récurrent : la publication extrêmement tardive du document de politique transversale relatif à l'outre-mer, non publié à ce jour, alors qu'il est particulièrement précieux pour analyser les politiques publiques outre-mer. Je sais que cette publication ne dépend pas de vos services, Madame la ministre, mais je souhaitais que cela soit dit.

S'agissant des crédits demandés pour 2011, je voudrais à mon tour souligner que s'ils diminuent – encore qu'ils ne diminuent que de 0,6 % en autorisations d'engagement, que cette diminution fasse suite à deux années de hausse importante (respectivement +9 et +6 %) et que le budget triennal prévoit une hausse des crédits sur trois ans de 2 % en autorisations d'engagement et de plus de 6 % en crédits de paiement –, ces crédits n'en permettent pas moins de financer les priorités du budget et notamment le financement du logement social avec la sanctuarisation de la ligne budgétaire unique, la fameuse LBU.

Mes questions, madame la ministre, seront concentrées sur les domaines de compétence de la commission des Lois, tout particulièrement sur les évolutions institutionnelles en cours ou à venir.

Tout d'abord, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire sur le département de Mayotte sont en cours d'examen par le Sénat, ils seront examinés dans les tout prochains jours en séance publique. Je rappelle qu'à la suite du referendum de mars 2009 à l'occasion duquel la population mahoraise s'est prononcée à plus de 95 % des voix en en faveur de la transformation de Mayotte de collectivité d'outre-mer en Département d'outre-mer, la loi organique du 3 août 2009 a prévu la transformation de Mayotte en département en mars 2011. Une intervention du législateur est nécessaire d'ici là pour définir les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions du Département de Mayotte et engager le processus d'harmonisation juridique nécessaire à l'application du droit commun. J'ai quelques courtes questions à vous adresser sur ce sujet.

Pouvez-vous nous présenter les principales orientations retenues par ce texte et nous donner des indications sur le calendrier de son examen à l'Assemblée nationale ?

Sur le terrain, comment avancent les grands « chantiers » qui demeurent sur la voie de la départementalisation ? Comment notamment avancent les travaux de la Commission de révision de l'état civil, la CREC, qui doit achever ses travaux en avril 2011 ? Je rappelle que Madame le Garde des Sceaux nous a annoncé hier, lors d'une audition devant la commission des Lois, la mise en place d'une mission du ministère de la Justice qui se rendra à Mayotte pour travailler notamment sur ce sujet.

Comment se passe l'intégration des agents publics de droit local dans les trois fonctions publiques, intégration qui doit être achevée au 31 décembre 2010 ?

A-t-on une idée du coût global pour les finances publiques de la départementalisation de Mayotte ?

Je tiens également à aborder le sujet des transferts de compétence en Nouvelle-Calédonie, qui se sont poursuivis en 2009-2010 avec l'adoption de trois lois du pays de décembre 2009, qui ont organisé le transfert des compétences en matière d'enseignement du second degré, d'enseignement primaire privé et de circulation aérienne et maritime intérieure. La seconde étape, c'est-à-dire le transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial et de sécurité civile, qui doit aboutir avant décembre 2011, est-elle d'ores et déjà engagée ?

S'agissant des DOM, où en est le projet de loi qui doit tirer les conclusions des résultats des référendums qui se sont tenus en Guyane et en Martinique les 10 et 24 janvier 2010, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux ?

J'évoquerai brièvement la situation de la Polynésie française, dont l'instabilité politique chronique implique sans doute une nouvelle modification de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la

Polynésie française. Cette nouvelle réforme du mode de scrutin des représentants de l'Assemblée de Polynésie française aurait pour objectif de garantir davantage de stabilité aux majorités élues.

Madame la ministre, pouvez-vous nous indiquer quelles sont les premières conclusions de la mission confiée à M. Barthélemy, conseiller d'État, qui a été chargé de procéder à une concertation avec les élus sur cette question ?

Enfin, je terminerai par une question relative aux relations entre les collectivités d'outre-mer et l'Union européenne. Celle-ci reconnaît deux statuts distincts aux collectivités ultramarines : le statut de région ultrapériphérique (RUP) au sein de l'UE, éligible aux fonds structurels, et celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) simplement associé à l'Union et éligible uniquement au fonds européen de développement.

Dans le cadre de leurs évolutions institutionnelles internes, les collectivités de Saint-Barthélemy et Mayotte ont émis le souhait de changer de statut : de RUP, Saint-Barthélemy souhaite devenir un PTOM, tandis que Mayotte qui deviendra, en mars 2011, un département à part entière, souhaite accéder au statut de RUP.

Pourriez-vous nous indiquer où en sont les procédures devant les institutions de l'UE pour ces deux transformations et quels avantages Mayotte pourra attendre de sa transformation en RUP ?

Sous réserve de vos réponses à ces questions qui, j'en suis certain, ne nous décevrons pas, la commission des Lois émet un avis favorable à ce projet de budget.

**M. Patrick Ollier, président.** La parole est désormais aux représentants des groupes. Victorin Lurel aura l'honneur de débiter, pour le groupe SRC.

**M. Victorin Lurel.** En raison des délais pris pour la mise en œuvre de la LODÉOM et des décisions du premier Conseil interministériel des outre-mer du 6 novembre 2009, vous considérez ce budget, si je résume, comme le premier acte véritable de la politique gouvernementale à l'égard des outre-mer.

Ainsi, la traduction en pratique de deux tiers des mesures de la LODÉOM – le tiers restant, essentiellement les mesures « positives », n'étant toujours pas appliqué, selon le rapport de Gaël Yanno et Claude Bartolone –, et de quelques mesures du CIOM, se manifeste par une baisse sensible des crédits destinés aux outre-mer, baisse deux fois plus importante que pour le reste des dépenses de l'État.

Votre budget ne représente qu'une faible part de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer. À titre d'exemple, il pèse deux fois moins que les dépenses fiscales.

Or, il est en baisse sensible de 46 millions d'euros en crédits de paiement soit près de 3 %, donc le double des économies imposées aux dépenses de l'État et il s'accompagne de la suppression de la défiscalisation sur les investissements photovoltaïques et du coup de rabot de 10 % sur les dépenses fiscales soit une diminution de 320 millions d'euros de la dépense fiscale outre-mer. Il subira également, comme tous, mais plus douloureusement, la suppression de la déductibilité des intérêts des prêts immobiliers pour les primo-accédants quand on sait que le PTZ n'a jamais pu être appliqué chez nous et qu'il en sera de même pour le PTZplus faute d'avoir adapté la définition du « budget de travaux ».

Au sujet de votre budget, je vous poserai quelques questions simples.

Tout d'abord, ce budget est constitué, à hauteur de 53 %, de crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charge. Cette ligne de 1,08 milliard d'euros, sur un budget total de 1,98 milliard d'euros, est aujourd'hui en baisse de 34 millions d'euros en raison de la LODÉOM qui, on le sait, a permis à l'État de faire des économies conséquences sur sa politique outre-mer : pourriez-vous nous confirmer le chiffre de 119 millions d'euros d'économie réalisée annuellement grâce à la LODÉOM que vous avez annoncé au Sénat en juin dernier ? Selon les socio-professionnels, l'économie réalisée grâce à cette loi, entre les « moins » déjà en vigueur et les « petits plus » – aide au fret, aide à la rénovation hôtelière, etc.– toujours pas appliqués, s'élève en effet à 900 millions d'euros !

Alors que, comme l'ont démontré nos collègues Gaël Yanno et Claude Bartolone, la défiscalisation dans le logement social ne marche pas et que les crédits destinés au financement du locatif social et très social diminuent de 34 millions d'euros soit 31 % dans votre budget, comment construire davantage de logements sociaux qu'aujourd'hui d'autant plus que la ponction dans les caisses des HLM et SEM est chiffrée par l'USH à 8 à 10 millions d'euros annuellement soit – 700 logements chaque année ?

Alors que les collectivités locales continuent de porter à bout de bras les investissements et que nombre d'entre elles sont « dans le rouge », comment expliquez-vous la baisse, à structure constante, de 20 millions d'euros des crédits destinés à financer les CPER et autres opérations contractualisées avec les COM ?

Sur ce même sujet, pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous proposez, dans le projet de loi en cours d'examen au Sénat, la création d'un fonds mahorais de développement doté de 30 millions d'euros entre 2011 et 2013 alors même qu'aucun crédit n'est inscrit dans votre budget pour 2011 ?

Je note également que vous budgétiez, comme l'an passé, des mesures de la LODÉOM qui ne sont toujours pas en vigueur. Ainsi, l'aide au fret devrait être dotée de 25 millions d'euros. Pourtant, selon le rapport de Gaël Yanno et Claude Bartolone que j'ai cité auparavant, « *la promulgation tardive de la LODÉOM et l'absence de décret d'application expliquent que les crédits ouverts*

*pour 2009 (25,7 millions d'euros) aient été redéployés en gestion (...), les crédits ouverts pour la loi de finances 2010 au titre du financement de l'aide au fret connaîtront sûrement le même sort*». Pourriez-vous donc indiquer à la représentation nationale sur quelle action vont être redéployés ces 25 millions d'euros ?

S'agissant du Fonds exceptionnel d'investissement, le FEI, il est dommageable qu'à peine créé par la LODÉOM, il soit déjà en voie d'extinction, puisque seuls 3 millions d'euros de crédits de paiement seront destinés à financer de nouveaux chantiers, les 19 millions d'euros restant servant à payer des actions déjà engagées.

175 millions d'euros de compensation aux pétroliers ont déjà été versés via la mission « Économie » depuis juillet 2009 : 44 en juillet 2009, 50 en novembre 2009 et 81 en septembre 2010. Est-ce le montant définitif ou le contribuable va-t-il continuer à payer la rente des pétroliers outre-mer ?

La mise en œuvre du RSA outre-mer a enfin eu lieu, parallèlement à l'extinction progressive du RSTA. Cependant, avez-vous pu récupérer au profit des outre-mer l'économie de 57 millions d'euros, chiffre tiré du rapport Victoria, réalisée par le Gouvernement grâce à la non mise en œuvre du RSA en outre-mer au même moment que dans l'hexagone ?

La mise en œuvre de la LODÉOM s'effectue avec retard. 34 % des actes d'application ne sont toujours pas pris ce qui est fortement préjudiciable aux outre-mer. À titre d'exemple, l'absence de parution de l'arrêté sur le montant maximum du « watt crêt » défiscalisable justifie aujourd'hui la suppression pure et simple de la défiscalisation dans le photovoltaïque. Il en est de même de l'aide au fret destinée à compenser les surcoûts, de l'aide à la rénovation hôtelière, du nouveau dispositif de continuité territoriale, mais également de mesures plus ponctuelles ; au terme d'un long débat, nous avons ainsi obtenu que les compagnies aériennes desservant les outre-mer qui bénéficient de l'aide d'État que constitue *in fine* le fonds de continuité territoriale vous remettent un rapport avant le 1<sup>er</sup> septembre sur leur politique tarifaire (IX de l'article 50) : avez-vous obtenu ce rapport. Si non, ce qui semble être le cas, selon Gaël Yanno et Claude Bartolone, pourriez-vous faire diligence ?

Enfin, je regrette que les décisions du Président de la République ne soient pas traduites dans les actes par le Gouvernement : je n'ai personnellement recensé la mise en œuvre effective, au 13 juillet 2010, que de 16 mesures en Guadeloupe sur les 116 annoncées lors du Conseil interministériel pour les outre-mer du 6 novembre dernier comme devant s'appliquer dans chaque territoire ou spécifiquement en Guadeloupe, soit un taux d'exécution de 13,8 % du CIOM en Guadeloupe, 8 mois après la tenue de celui-ci ! Des mesures aussi attendues que la création du FIP DOM, le port en eaux profonde, le cursus complet de médecine, etc. ne sont toujours pas mises en œuvre.

Peut-on expliquer votre difficulté à mettre en œuvre la politique décidée par le Président de la République, par la faiblesse organisationnelle de votre ministère, le MEDETOM, encore pointée par le récent rapport des sénateurs Massion et Doligé du 6 octobre dernier, qui regrette que le MEDETOM continue encore à fonctionner à côté des autres ministères, ne pèse pas au niveau interministériel, et n'ait pas les capacités d'évaluation et d'expertise suffisantes ?

Je conclurai par une question que je qualifierai d'« étrange », sur le sujet du financement d'organisations terroristes à partir de Mayotte et de collectivités d'outre-mer. Est paru, ce matin, au *Journal Officiel*, un arrêté gelant les relations financières entre des particuliers résidants dans ces départements et collectivités et des organisations d'ordre terroriste. Pouvez-vous nous éclairer sur l'existence de tels financements ?

**M. Philippe Gosselin, secrétaire.** La parole est à M. Daniel Fasquelle, pour le groupe UMP.

**M. Daniel Fasquelle.** Merci Monsieur le président. Madame la Ministre, mes chers collègues, pour 2011, la mission *outre-mer* est dotée de 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagements et de 1,98 milliard d'euros en crédits de paiement, soit des réductions respectives de 0,6% et de 2,3% par rapport au budget 2010.

Toutefois, entre 2008 et 2010, le budget de l'outre-mer a augmenté de 17%, ce qui relativise quelque peu cette chute. Cette politique est portée par deux programmes. Le premier, « *Emploi outre-mer* », recouvre les efforts en faveur de la création d'emploi et de l'accès au marché du travail des ultramarins. Le niveau élevé du taux de chômage nécessite un effort soutenu de l'État, afin de réduire l'écart persistant avec la métropole. L'autre programme, intitulé « *Conditions de vie outre-mer* », vise à faciliter l'accès au logement des populations ultramarines, à participer à l'aménagement du territoire et à concrétiser le principe de continuité territoriale.

S'il faut relativiser cette baisse, c'est également parce que les seuls crédits de ces deux programmes ne sauraient suffire à décrire l'ensemble des efforts de l'État en faveur de l'outre-mer. L'effort budgétaire de l'État au titre de la politique transversale s'élève en effet, en 2011, à 13 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 milliards d'euros de crédits de paiement. La mission *outre-mer* mise à part, les principaux contributeurs à l'effort budgétaire de l'État sont les missions « *Enseignement supérieur* », « *Relations avec les collectivités territoriales* » et « *Défense et sécurité* ». Enfin, il faut prendre en compte les dépenses fiscales, d'un montant de 3,2 milliards d'euros. À ce titre, la politique de réduction drastique des exonérations fiscales, à l'œuvre dans le PLF 2011, ne concernera pas l'investissement locatif dans le logement social outre-mer, ce qui mérite d'être souligné.

Finalement, dans le prolongement des États généraux de l'outre-mer qui se sont tenus à la fin de l'année 2009, le PLF 2011 s'attache, et je sais que vous y êtes particulièrement sensible Madame la Ministre, à la sanctuarisation de la ligne budgétaire unique au service du logement social, qui doit être une priorité pour nous tous. Il s'attache également au renforcement de la continuité territoriale, avec une enveloppe budgétaire consacrée sur la période 2011-2013 ; avez-vous prévu une évaluation sur ce sujet, et la possibilité d'adapter les dispositifs œuvrant au renforcement de cette continuité territoriale au cours de la période ? Un troisième axe consiste en l'appui au processus de départementalisation de Mayotte : pouvez-vous nous apporter des précisions sur son déroulement et la condition de son financement ? Un quatrième point concerne l'inscription, à l'article 77 du projet de loi de finances, de nouvelles règles pour l'attribution du concours financier de l'État à la Polynésie française ; en remplacement de l'actuelle dotation globale de développement économique sont mises en place trois dotations au concours de l'État. Pourriez-vous préciser ce point particulier ?

En conclusion, je voudrais saluer l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer, sous le signe d'une nécessaire solidarité, mais également de la volonté d'œuvrer au développement de ces territoires, ce qui m'amène à la dernière question que je voulais vous poser Madame la Ministre : pouvez-vous nous présenter les différentes mesures qui vont permettre d'aider le développement économique de l'outre-mer ?

**Mme la ministre.** En réponse au rapporteur Alfred Almont, je tiens à dire que, si le budget est présenté en diminution, c'est le fait d'un contexte budgétaire contraint. Je veux cependant le rassurer en lui indiquant que ces crédits permettront le respect des décisions du CIOM, la création des observatoires des prix, les grappes d'entreprises, le maintien de la LBU ; 10 millions d'euros sont consacrés à la Guyane pour la première fois, 5 millions à Mayotte ; la création d'un fonds de garantie pêche et agriculture, 30 millions au titre des bonifications des prêts AFD, à hauteur de 30 millions s'agissant des autres ministères, ils contribuent à hauteur de 40 millions d'euros : 20 millions pour la création d'antennes universitaires, 9,8 millions seront consacrés au pôle d'excellence sportive, notamment pour les CREPS Antilles-Guyane ; un pôle avancé à la Réunion et en Guyane, nous avons mis en place le collège des ambassadeurs.

En ce qui concerne les décrets d'application de la LODÉOM, la majorité d'entre eux a été publiée. Celui relatif à la continuité territoriale est en cours de signature. L'« approuvé communautaire » nous ayant été signifié sur l'aide au fret, les consultations se poursuivent avec les collectivités.

Au sujet de la défiscalisation et le rabot de 10 % qui concerne la défiscalisation outre-mer, c'est grâce à l'intervention du ministère de l'outre-mer que le logement social n'est pas concerné ; pour le reste des investissements, le rabot fiscal pèsera sur le contribuable et pas sur les investisseurs locaux.

Dans le domaine du photovoltaïque, il n'y a pas de remise en cause du programme, chose confirmée par le Grenelle comme le montre le GERRI 2030 à la Réunion. Il convient cependant d'en corriger les effets pervers, certaines opérations se sont montrées très rentables et les objectifs ont été atteints en deux ans. Demeurent des problèmes de conflits d'intérêt d'usage, notamment au sujet des terres agricoles comme l'a montré la motion adoptée par le conseil général de la Martinique. Par ailleurs, des solutions doivent être recherchées pour des sites isolés en Guyane.

J'observe que, pour le logement, ce sont les crédits de paiement qui sont en baisse. Il y a une sanctuarisation de la ligne budgétaire unique (LBU). Le financement du logement social est le fait de deux vecteurs : la LBU et la défiscalisation qui doit demeurer l'exception.

M. Didier Quentin, m'a surtout interrogé sur les évolutions institutionnelles à venir. La départementalisation de Mayotte est prévue pour mars 2011. Deux textes de loi sont prévus. Une loi ordinaire permettant de définir l'organisation de la nouvelle collectivité ayant les compétences d'un département et d'une région, les modalités du transfert, la création d'un comité local chargé d'éclairer la commission nationale et, enfin, la mise en place d'un fonds mahorais de développement. Une loi organique qui doit lui permettre d'intervenir dans des domaines de compétence de l'État mais aussi de conserver des compétences spécifiques et des règles fiscales. En ce qui concerne l'habitat, le Gouvernement sera conduit à légiférer par voie d'ordonnances, assorti d'un calendrier très précis tenant compte du travail déjà accompli.

La commission de révision de l'état civil ne reçoit plus de nouvelles demandes depuis le 31 juillet dernier. Un nombre satisfaisant de dossiers a d'ores et déjà été traité, la totalité devrait l'être à la fin avril 2011. Les agents publics de droit local seront intégrés au sein des trois fonctions publiques, les discussions avec les syndicats ont abouti à un protocole d'accord. Le dossier devrait être apuré au 31 décembre prochain.

Le coût de la départementalisation est une question délicate : il porte sur 25 ans, les contributions de Mayotte devront être intégrées en compensation des financements de l'État. Il est trop tôt pour dresser le bilan.

Conformément aux accords de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie est engagée dans un processus de transferts de compétences. Trois « lois pays » ont été adoptées en 2009, elles concernent l'enseignement et l'aviation civile. Dans le domaine des compétences d'état civil, de droit civil et de droit commercial, les délais prévus de fin 2011 seront respectés ; à cet effet, des conventions ont d'ores et déjà été établies.

Pour les DOM, les referendums ont eu lieu en Guyane et en Martinique, le Président de la République a donné le calendrier. La phase de consultation prévue

a été engagée avec les élus ; le texte devrait être déposé au Parlement au cours du premier semestre 2011.

La Polynésie souffre d'instabilité politique chronique, aussi le Président de la République a-t-il demandé une réforme électorale et a missionné M. Barthélémy qui a déjà rendu ses propositions. De son côté, le ministère a reçu des délégations d'élus et de responsables politiques locaux, ce qui a permis de formuler un cadre pour cette réforme électorale qui devrait être examinée avant fin 2011.

Saint-Barthélemy, va voir son statut de RUP transformé en DTOM, la demande a été formulée en juin dernier. La Commission a formulé son avis et la décision du Conseil de l'Union est attendue pour le 25 octobre prochain. En ce qui concerne le statut de Mayotte, le traitement du dossier est plus long et la Commission doit être plus amplement informée. Elle sera saisie prochainement, courant 2011. Un passage de Mayotte à un statut de RUP en 2014 demeure lié au développement d'un minimum d'infrastructures portuaires, aéroportuaires et routières.

Au regard de la multitude de questions abordées par M. Victorin Lurel, je me limiterai à trois observations. Je lui dirai tout d'abord que nous n'avons pas une même lecture du budget de la mission Outre-mer. Je considère pour ma part que les moyens sont en augmentation dans la mesure où les autorisations d'engagement passent de 165 à 180 millions d'euros. Je rappellerai que la capacité d'intervention, s'agissant de subventions, s'apprécie au regard des autorisations d'engagement. Pour ce qui concerne la Guadeloupe, avec 10,5 millions d'euros, l'État respectera largement ses engagements. En ce qui concerne l'aide au fret, avec une enveloppe de 25 millions d'euros, les dispositions de la LODÉOM devraient être respectées. S'agissant du RSA, si celui-ci ne sera applicable qu'en janvier 2011, ceci est dû à la situation particulière née de la crise sociale de 2009. En concertation avec les élus, nous avons mis en place un dispositif transitoire : le RSTA.

Par-delà le Conseil interministériel de l'outre-mer, on ne peut laisser dire que rien n'a été mis en place. Il faut prendre en compte les mesures transversales qui concernent tous les territoires et non seulement la Guadeloupe. A titre d'exemple, je citerai le projet de port en eaux profondes dont les résultats d'études complémentaires sont en cours car nous savons son importance pour les Antilles et la Guyane dont l'État accompagnera la réalisation. Pour les exonérations de charges, l'enveloppe a été calculée en fonction des besoins, ceux-ci ne peuvent être connus qu'à l'année n+1, et le niveau a été défini en fonction des dépenses réellement constatées.

Notre différence d'interprétation tient au fait que vous raisonnez en termes de crédits de paiement et moi, en termes d'autorisations d'engagements.

En ce qui concerne la continuité territoriale, nous cherchons à améliorer le dispositif car des différences demeurent entre les territoires. Le Pacifique présente

un décalage dont je ferai le bilan dans 6 mois. Il faudra construire un véritable partenariat avec le groupement d'intérêt public et conjuguer l'action de l'État avec celle des collectivités de façon à être en complémentarité.

**Mme Chantal Berthelot.** Cette incohérence apparaît depuis trois années. La LODÉOM ne présentait pas de caractère d'urgence, puis il a fallu l'adopter rapidement.

Ensuite, le LBU et la défiscalisation se sont télescopés. Le SIOM est intervenu et ses décisions ne sont qu'imparfaitement appliquées. Le tout manque de lisibilité et présente un caractère fumeux.

Le budget est en baisse, les crédits de la mission outre-mer diminuent. Le Gouvernement prétend que l'outre-mer va apporter sa part, mais des besoins se font encore sentir dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de la justice. La solidarité doit jouer réciproquement. Les outre-mer ont besoin de l'action publique dans ces secteurs clefs pour permettre l'accès des populations à la justice, à la santé ... Votre budget est injuste et déséquilibré, permettra-t-il de faciliter le développement des outre-mer ?

**M. René-Paul Victoria.** Je tiens tout d'abord à remercier nos collègues métropolitains venus assister à cette réunion. La Mission *outre-mer* fait partie des missions du PLF, il faut souligner la qualité du travail et des dossiers fournis par les services car le projet annuel de performances n'était pas disponible. La question ainsi posée est celle de l'image et de la place de l'outre-mer dans les esprits. Qu'est-il prévu en 2011 pour redonner aux territoires la place qui leur revient au sein de notre collectivité nationale ?

Pensez-vous que l'effort de l'État, portant essentiellement sur les autorisations d'engagement, sera suffisant pour mobiliser les énergies, redonner confiance aux acteurs économiques et donner du pouvoir d'achat ? Les informations ne sont pas cohérentes.

Au sujet du photovoltaïque, je suis favorable à la création d'une mission car les chiffres disponibles sont contradictoires.

**Mme Jeanny Marc.** Je partage l'avis de ma collègue Mme Berthelot sur le budget présenté. La zone franche d'activité nécessiterait l'institution d'un commissaire au développement endogène. Quelles seront leurs missions et compétences ? Les 20 millions du fonds de garantie pêche et agriculture sont une bonne chose mais une question demeure, qu'en sera-t-il d'un fonds d'indemnisation pour les prises rendues invendables du fait de la pollution par les produits organochlorés ? Dans le domaine de l'aide aux petites entreprises, une première circulaire a été publiée mais elle ne comporte pas un guide des bonnes pratiques dans le domaine de la passation des marchés publics. Pouvez-vous expliciter cette notion ? Quant au SMA, sa mission est exemplaire pour ce qui concerne l'accompagnement des jeunes, je rappelle que 50 % des jeunes en Guadeloupe sont demandeurs d'emploi. Avez-vous prévu des mesures

particulières. Un certain nombre de dispositifs en faveur de l'emploi sont mis en place à titre expérimental dans certains départements. Pourquoi cette expérimentation n'est-elle jamais mise en place dans les outre-mer ? Enfin, quels sont les projets de réhabilitation de l'habitat prévus en Guadeloupe.

**M. Patrice Verchère.** Un rapport récent de l'IGF sur la Polynésie française vient d'être rendu public. Il juge grave la situation financière de la collectivité territoriale et préconise l'adoption urgente de mesures courageuses pour assainir ses finances. Quelles mesures envisagez-vous de prendre ?

**Mme Annick Girardin.** Le Gouvernement tient un discours ambitieux sur l'avenir et le développement de l'outre-mer qui ne se vérifie pas dans le budget. À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'État a bien affecté des crédits suffisants pour le transport en fret mais les effets seraient bien meilleurs si les intéressés avaient été consultés. En ce qui concerne la question de la revalorisation des pensions dans le secteur privé, la sécurité sociale a unilatéralement pris sa décision sans tenir compte de la concertation qui a été conduite par le Gouvernement. Les crédits liés à la continuité territoriale sont tellement bas qu'ils permettraient, au mieux, à un Miquelonnais, de prendre un sandwich à l'aéroport. De même, l'aide à la rénovation hôtelière s'est révélée totalement inefficace puisque élaborée sans tenir compte des réalités locales.

**Mme Christiane Taubira.** Je remercie le Président pour la rigueur avec laquelle il préside et pour l'attention qu'il accorde à toutes nos séances de commission. J'aurai trois questions à poser.

Madame la ministre, le budget de l'outre-mer n'a pas cessé de baisser sous votre Gouvernement. D'habitude, la baisse des crédits du budget de l'outre-mer est toujours camouflée par des changements de périmètre et des transferts de crédits d'autres ministères. Pour la première fois, le Gouvernement semble assumer cette baisse des crédits. Certes, vous essayez de la nuancer en nous expliquant que si les crédits de paiement baissent, les autorisations d'engagements restent stables. Cependant, cette baisse est reconnue, et c'est peut-être une tactique, essentiellement utilisée pour afficher que l'outre-mer participe à l'effort national. Il reste que les défis sont d'une autre nature et vous ne semblez pas les prendre en compte.

Prenons par exemple le problème des carburants et celui du coût de la vie. Vous répondez qu'il y a un observatoire des prix. Cependant, nous ne sommes guère avancés car nous constatons une hausse des prix et ensuite, il ne se passe rien.

En matière de politique du logement, vous affirmez que cela reste une priorité mais vous savez pertinemment qu'en introduisant un système de défiscalisation, le système de financement public a été fragilisé. Il n'y a qu'en outre-mer que le logement social ne relève pas exclusivement du budget de l'État mais qu'il est aussi soumis aux aléas des intentions de « défiscaliseurs ».

La meilleure illustration de cette fragilisation réside dans l'observation de la Commission des finances qui indique que votre ministère n'a pas fourni le document budgétaire permettant de se prononcer sur les programmes de logement. Il y a par exemple des programmes de 80 logements qui sont en souffrance. En Guyane, dans quelles conditions l'État va-t-il céder des terrains aux bailleurs pour la construction de logements sociaux ? Nous y serons très attentifs car il n'y a plus, désormais, que trois bailleurs sociaux, dont le plus dynamique est un bailleur privé. S'agissant de la continuité territoriale, vous proposez de gérer la pénurie. Les critères que vous proposez vont rester internes à l'outre-mer. Ils ne prennent nullement en considération les distances alors que la seule comparaison possible concerne le territoire de la Corse. Il n'y a pas de commune mesure, en matière de dotations territoriales, entre le continent et la Corse, et entre la France métropolitaine et l'outre-mer. Enfin, j'attire votre attention sur la part de l'octroi de mer affectée au conseil général. Vous êtes probablement informée des deux amendements que j'ai déposés sur le projet de loi de finances.

**M. François Brottes.** En matière d'énergies renouvelables, la France ne doit pas s'appliquer à elle-même ce que la Commission européenne lui fait parfois subir en matière d'énergie : il y a une directive européenne qui impose à tout le monde le même système énergétique alors qu'en réalité, nous disposons, sur le territoire continental, d'un mix énergétique tout à fait particulier, avec une énergie nucléaire qui produit 80 % de ce que nous consommons. À ce titre, nous ne pouvons pas avoir la même approche en France qu'en Allemagne en matière d'énergies renouvelables. Or, l'outre-mer ne dispose pas d'énergie nucléaire. Dès lors, pourquoi appliquer le même coup de rabot à l'outre-mer qu'au continent en matière d'énergies renouvelables ? Cela n'est pas défendable. Madame la ministre, vous avez indiqué le 5 octobre, me semble-t-il, que l'effort de l'outre-mer s'élevait à 230 millions d'euros sur la niche fiscale en faveur de la production d'énergie photovoltaïque, en disant que cet effort était proportionné et juste. Ce dernier terme vous appartient. Proportionné, sûrement. Mais je le conteste car si l'on veut appliquer, en matière d'énergie, les mêmes règles dans les départements et territoires d'outre-mer qu'en métropole, on se trompe dans la mesure où le mix énergétique n'est pas du tout le même. Il me semble que l'on devrait reconsidérer la position relative à l'énergie photovoltaïque et l'énergie renouvelable, en général, en outre-mer, à l'aune du fait que le mix énergétique outre-mer n'a rien à voir avec celui du continent.

**Mme la Ministre chargée de l'outre-mer.** Puisque le budget est un acte politique, le budget de l'outre-mer ne résume pas, en soi, à l'action de l'État sur les territoires ultramarins. On ne mesure pas l'ambition de l'État à l'égard de l'outre-mer à travers ce seul budget.

La baisse n'est que de 0,6 % en autorisations d'engagement ; le budget 2011 pour l'outre-mer, parce qu'il demeure inscrit dans les mêmes enveloppes qu'au cours des années antérieures, permet au ministère de l'outre-mer d'avoir toute sa capacité d'intervention dans l'intérêt des territoires.

Plusieurs questions ont été posées concernant les zones franches d'activité et l'arrivée de commissaires au développement pour appuyer notre démarche et faire en sorte que ces territoires s'orientent vers un développement endogène, durable. Je vous annonce que ces commissaires ont été choisis. J'ai eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises au cours des réunions de bilan du conseil interministériel de l'outre-mer. J'ai expliqué la procédure de recrutement que j'ai choisie. Nous sommes actuellement en phase de nomination. Un délai a été accordé à ces personnes pour leur permettre de quitter leur entreprise pour prendre leurs fonctions. Cela devrait être imminent.

Les 20 millions d'euros de garantie pour la pêche et l'agriculture ont été évoqués : concernant le problème de perte de revenu des marins-pêcheurs et le problème du chlordécone, ainsi que l'ensemble des questions d'indemnisation, à la date d'aujourd'hui, les évaluations ne sont pas faites.

S'agissant de la circulaire relative au code des marchés publics pour favoriser le choix de petites et moyennes entreprises, c'était une des mesures préconisées par le CIOM, que nous avons mise en application. Elle a donc déjà été mise en œuvre. La circulaire n'a fait que prolonger le délai.

Le service militaire adapté a un rôle très important en outre-mer, c'est un des axes de la politique voulue par le chef de l'État. Comme vous le constatez dans le budget, les crédits de ce dispositif augmentent de 40 %. Toutefois, l'action en direction de la jeunesse n'est pas menée que par le ministère de l'outre-mer : elle l'est aussi par MM. Luc Chatel et par Marc-Philippe Daubresse dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse ». Il ne faut pas oublier que les autres ministères agissent et que nous suivons, dans les départements et régions d'outre-mer, un principe d'identité législative. À ce titre, toutes les mesures s'appliquent. C'est la raison pour laquelle, à titre d'exemple, on a créé en Guyane un internat d'excellence à Maripasoula. Il faut donc regarder cette politique de la jeunesse à travers l'action de l'ensemble des ministères.

En ce qui concerne l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les deux opérations les plus importantes se situent à Pointe-à-Pitre et en Guyane.

S'agissant de la résorption de l'habitat insalubre, nous sommes très ouverts à la proposition de loi en cours de préparation, et qui devrait être prochainement soumise au Parlement, notamment par le député Serge Letchimy. Nous avons d'ores et déjà anticipé ces mesures puisque l'enveloppe consacrée à la résorption de l'habitat insalubre, dans le budget de l'outre-mer, est estimée à 65 millions d'euros.

Concernant la revalorisation des pensions à Saint-Pierre-et-Miquelon, j'ai indiqué cet après-midi que j'étais disposée à recevoir une délégation des représentants, de manière à réfléchir sur la conduite à tenir pour évaluer la

situation, compte tenu de l'ordonnance et du décret ; il faut trouver une solution. Cette solution d'attente n'est souhaitable pour personne.

Le rapport Bolliet sur la Polynésie française a été fait à la demande du territoire. Aujourd'hui, il constitue une aide à la décision de la Polynésie française, notamment pour maîtriser ses dépenses publiques et limiter son déficit. C'est aussi un outil à destination de l'État qui a permis de poser un certain nombre de conditions à l'octroi du prêt qui devait être alloué par l'Agence française de développement.

Des questions ont été posées au sujet du carburant : la réforme a été engagée. Nous avons tenu compte des préconisations du rapport de la mission parlementaire sur le prix du carburant en outre-mer. Nous avons en effet aujourd'hui une nouvelle formule de prix. On peut aller plus loin. Le décret sera publié très prochainement. Sur la base de ce décret, nous déterminons la valeur chaque mois, ce qui permet d'en apprécier la variation depuis le mois de septembre, après le rattrapage qui a eu lieu en juillet-août. Du fait de la variation, nous avons enregistré une baisse au mois de septembre puis une légère augmentation au mois d'octobre. Nous disposons donc aujourd'hui d'une formule de calcul qui permet d'assurer la transparence des chiffres. Beaucoup ont tiré un enseignement des préconisations de la mission parlementaire. Je me félicite que les présidents des trois collectivités aient considéré qu'il fallait conserver l'outil SARA (Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles), indispensable pour assurer l'approvisionnement de ces territoires.

Concernant la cession des terrains de l'État pour la réalisation des équipements publics, il est prévu, dans le cadre du projet de loi de finances, que l'État puisse céder ces terrains à titre gratuit. C'est aussi une mesure du CIOM.

La diminution du budget de l'outre-mer n'est nullement tactique : il est important que l'outre-mer participe à l'effort national. Cela montre que l'outre-mer partage cet effort et participe à la solidarité nationale. Cela montre à quel point l'outre-mer fait partie de la République et est capable de fournir cet effort.

Nous avons intérêt à regarder les problèmes de l'outre-mer de manière objective en ayant le souci de trouver des solutions et de mettre en avant les difficultés ou les correctifs à apporter. C'est ainsi que l'on pourra tenir un propos qui soit crédible en outre-mer et que l'on pourra, par la suite, conforter les budgets et l'action de l'État dans ces territoires.

S'agissant de l'énergie photovoltaïque, à l'instar de la LODÉOM, des correctifs ont été apportés à la loi Girardin. Certes, les situations ne sont pas comparables entre la métropole et l'outre-mer et le rapport Charpin ne concernait pas l'outre-mer. Pour autant, s'agissant d'opérations particulièrement rentables du fait du tarif de rachat par EDF, il paraissait normal d'apporter des aménagements au dispositif. Ils ne sont pas demandés par l'État lui-même mais aussi par certaines collectivités, telles que la collectivité régionale de la Martinique qui a demandé

par motion un encadrement du dispositif. Il y a notamment un conflit d'intérêt pour l'utilisation des terres agricoles. Il ne faut pas diminuer les terres agricoles utiles alors que nous menons par ailleurs une politique de développement de ces territoires par l'agriculture, notamment grâce au secteur de l'agronomie. Sur certains territoires tels la Guyane, la question du rachat ne se pose pas dans les mêmes conditions car il y a un problème de raccordement des sites isolés. La Commission des finances auditionnera les professionnels. Je serai particulièrement attentive à ce sujet et aurai l'occasion d'en parler à M. François Baroin, ainsi que je l'ai fait cet après-midi avec mon collègue Jean-Louis Borloo.

\*

\* \*

*Après le départ de la ministre, la Commission examine les crédits de la mission « outre-mer » pour 2011.*

*Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » pour 2011.*